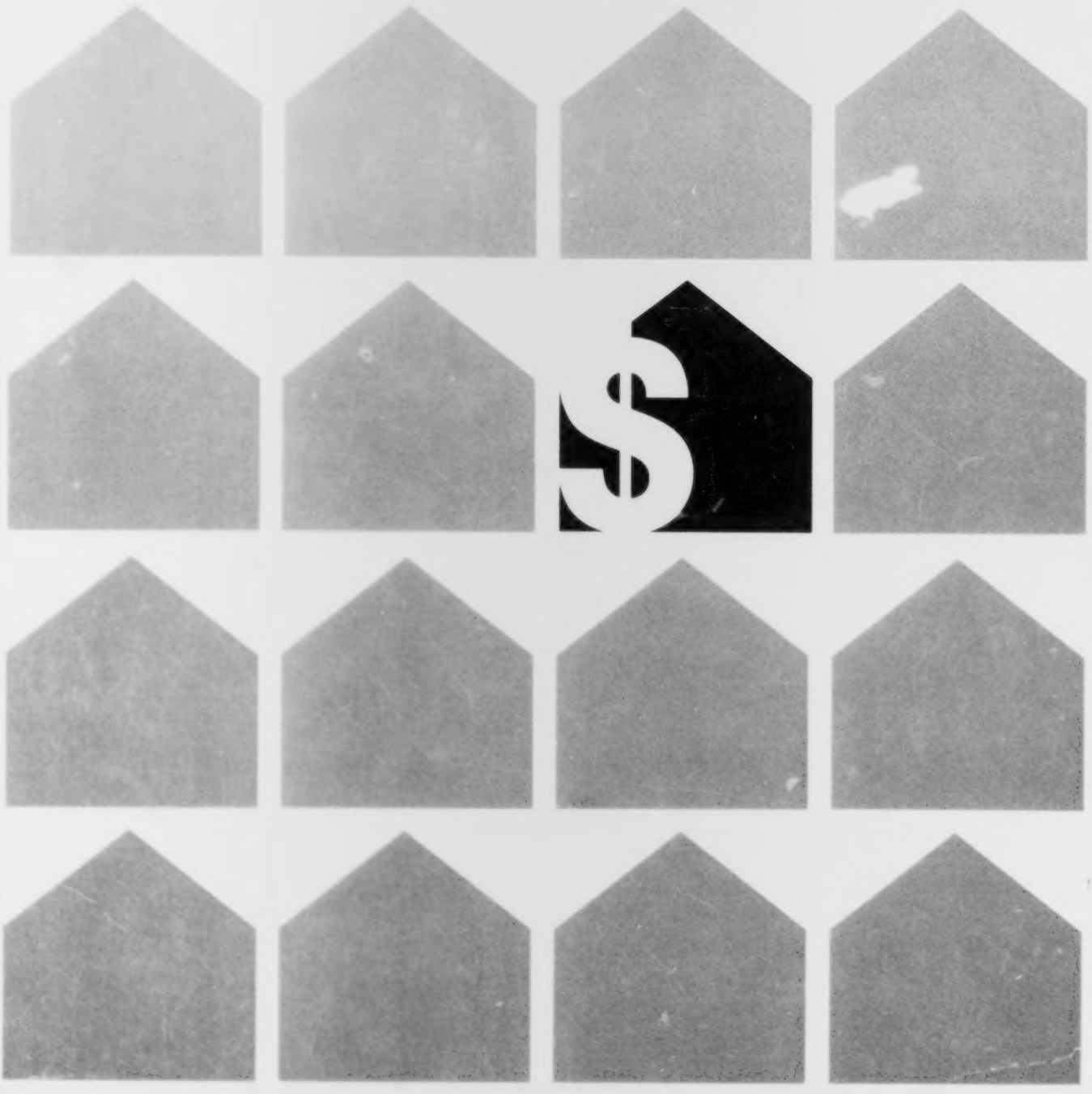
Administration et politiques financières municipales

Collection gestion municipale



105-06414/

Administration et Politiques financières municipales

« MANAGEMENT POLICIES IN LOCAL GOVERNMENT FINANCE »
J. Richard Aronson et Eli Schwartz, éditeurs

Traduction et adaptation: **Robert-J. Gravel**,
Professeur à l'École nationale d'administration publique, Université du Québec.

Publication française par le ministère des Affaires municipales du Québec
et le ministère d'État aux Affaires urbaines du Canada.

INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION

Note au lecteur

Administration et politiques financières municipales *s'inscrit dans le cadre de la traduction et de l'adaptation française de quatre volumes de la collection sur la gestion municipale de l'International City Management Association.*

Si les grands principes de gestion sont en quelque sorte universels, le cadre juridique québécois et les structures municipales sont toutefois différents à certains égards. Le lecteur devra donc tenir compte de cet avertissement en lisant cet ouvrage.

Ce travail a été réalisé grâce à la contribution du ministère des Affaires municipales du Québec et du ministère d'État aux Affaires urbaines.

Copyright — tous droits réservés
Ministère des Affaires municipales
1er trimestre 1979
ISBN: 2-551-03743-3

Copyright 1971 — International City Management Association
1140 Connecticut Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036
U.S.A.

Classification du Congrès no: 75-9500
1ère édition

Tous droits réservés.
Toute reproduction d'un extrait quelconque de ce livre, par quelque procédé que ce soit, et notamment par photocopie ou microfilm, est strictement interdite sans autorisation écrite.
Copyright et droits réservés
Ministère des Affaires municipales
Québec, 1er trimestre 1979.

Avant-propos

Le volume intitulé « Administration et Politiques financières municipales » a pour objectif d'offrir aux administrateurs municipaux, ainsi qu'à tous ceux qui s'intéressent à l'administration municipale, un instrument qui leur permettra de mieux comprendre le contexte économique à l'intérieur duquel se prennent les décisions de niveau local.

L'ouvrage comprend diverses analyses économiques, traite des différents types de politiques susceptibles d'être adoptées et, enfin, présente les principaux types de gestion susceptibles de s'appliquer au niveau local. Le volume s'adresse tout d'abord aux administrateurs municipaux, qu'ils soient maires, conseillers, gérants ou fonctionnaires. De plus, le volume sera utile à tous ceux qui, de près ou de loin, s'intéressent à la gestion municipale, comme les professeurs et les étudiants du domaine des affaires urbaines.

Les divers exposés se situent dans un contexte théorique qui se veut compréhensible pour les administrateurs municipaux et ils mettent l'accent sur les applications possibles des principes théoriques au niveau de la pratique.

Robert-J. Gravel

Préface

Pendant plusieurs années, **Municipal Finance Administration** de l'ICMA a constitué le principal ouvrage de référence dans le domaine des finances municipales. Il a connu une grande popularité auprès des gérants municipaux et des responsables de finances locales. Il constituait même l'unique complément littéraire à de nombreux cours sur les finances publiques locales et celles d'état. Mais, avec les années, le domaine des finances a connu de nouveaux développements. Les théories et analyses relatives à ce champ d'activités se sont perfectionnées et les secteurs, tant privé que public, adoptent actuellement de nouvelles méthodes de gestion financière. Face à une telle évolution, l'ICMA a cru bon de produire une nouvelle publication qui traiterait à la fois d'analyse et de gestion financières dans le secteur public. L'ouvrage aurait pour but d'aider à comprendre le contexte économique qui entoure l'ensemble de la gestion financière municipale.

C'est donc dans ce sens que l'ICMA formula ses directives aux divers collaborateurs qui devaient participer à la rédaction de l'ouvrage. On voulait que les nouveaux textes soient plus théoriques et analytiques que les anciens, sans toutefois être purement abstraits. Par ailleurs, sans multiplier les détails, on devait examiner les problèmes précis auxquels les administrateurs doivent faire face et fournir à ces derniers des lignes directrices à suivre pour la pratique de la gestion financière de leur gouvernement.

Il est vrai que peu d'initiatives débouchent sur la réalisation de leurs objectifs premiers. Nous croyons cependant que l'aménagement et la rédaction de ce manuel résultent en une somme sans précédent d'analyses économiques et d'applications « managériales ». Cet amalgame d'analyses et d'applications pratiques rend le volume particulièrement apte à répondre aux besoins des administrateurs financiers et nous espérons qu'il sera utile à ceux qui se heurtent à la complexité caractérisant les finances municipales contemporaines.

Le présent ouvrage devrait aussi se révéler un outil fort précieux pour ceux qui suivent des cours sur les finances des états et les finances locales. En outre, il devrait intéresser les chroniqueurs municipaux et tous ceux qui sont acheteurs d'obligations municipales.

Le plan de l'ouvrage est progressif, pour permettre de couvrir l'ensemble du sujet. Ainsi, la partie I, intitulée « La fiscalité au niveau local », fondement et contexte, donne un aperçu du contexte tant structural qu'économique à travers lequel s'élaborent les politiques financières. La partie II, « Les principales sources de revenus », constitue une analyse de l'impact économique des principales taxes locales, ainsi qu'une analyse de la façon dont sont administrées ces taxes. La partie III, « Les relations fiscales

intergouvernementales », traite des problèmes que rencontrent les gouvernements locaux relativement aux structures fédérales et au phénomène métropolitain. La partie IV, « La gestion financière », constitue enfin une sorte de guide pouvant servir aux principaux secteurs de la gestion financière municipale.

J. RICHARD ARONSON
ELI SCHWARTZ
éditeurs

Table des matières

PARTIE I : LA FISCALITÉ AU NIVEAU LOCAL: FONDEMENT ET CONTEXTE 18

INTRODUCTION 19

CHAPITRE I — LA FONCTION FINANCIÈRE DANS L'ADMINISTRATION MUNICIPALE 23

Le défi urbain 25

La réaction des gouvernements 28

L'organisation de la gestion financière 36

Les décisions financières 41

Conclusion 44

CHAPITRE II — VUE GÉNÉRALE DES DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX 47

Analyse économique des dépenses des gouvernements locaux 50

Les principales dépenses d'un gouvernement local 60

Perspectives d'avenir 67

CHAPITRE III — VUE GÉNÉRALE DES REVENUS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX 69

La théorie de l'impôt 69

Les principales caractéristiques des sources de revenus 78

Analyse des revenus municipaux 87

	Perspectives d'avenir	92
CHAPITRE IV	LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE	95
	Les fondements du processus budgétaire	96
	Les procédures budgétaires	102
	La vérification et l'évaluation	127
	La rationalisation des choix budgétaires	129
	Conclusion	134
PARTIE II :	LES PRINCIPALES SOURCES DE REVENUS	135
INTRODUCTION		137
CHAPITRE V	L'IMPÔT FONCIER	139
	Origine et évolution	141
	Critiques et justifications	146
	Les solutions de rechange	149
	L'impôt foncier et le monde des affaires	151
	Le financement scolaire et les normes constitutionnelles	151
	Perspectives d'avenir	153
CHAPITRE VI	L'ÉVALUATION FONCIÈRE ET L'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT FONCIER	157
	Le contexte administratif	158
	L'établissement de l'assiette foncière	160
	L'évaluation	160
	Les autres fonctions	171
	Les réformes proposées et les perspectives d'avenir	172
CHAPITRE VII	LES TAXES DE VENTE LOCALES ET L'IMPÔT LOCAL SUR LE REVENU	175
	Les taxes de vente locales	176
	L'impôt local sur le revenu	197
CHAPITRE VIII	REVENUS DIVERS	213
	L'importance des revenus divers par rapport à l'ensemble des revenus des gouvernements locaux	214

	Les caractéristiques économiques de certaines taxes locales	225
	Conclusion	238
CHAPITRE IX	LES DROITS AUX USAGERS ET LES DISTRICTS SPÉCIAUX	241
	Les districts spéciaux indépendants	242
	Les entreprises municipales de services publics	253
	L'application d'un système de prix par le gouvernement local	255
	Les districts spéciaux et la ville-noyau	260
	Les cas de chevauchement dans les grandes villes et leurs conséquences au niveau de la dette et sur le plan fiscal	261
	Conclusion	263
PARTIE III :	LES RELATIONS FISCALES INTERGOUVERNEMENTALES	265
INTRODUCTION		267
CHAPITRE X	LES PROBLÈMES DES ZONES MÉTROPOLITAINES	269
	La demande de services municipaux: aspects caractéristiques	270
	L'offre de services municipaux: particularités	272
	Particularités de la situation financière	279
	Solutions possibles au déséquilibre financier des gouvernements municipaux	280
	Conclusion	284
CHAPITRE XI	LES RELATIONS ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL, D'ÉTAT ET LOCAUX	285
	Historique	286
	L'aide fédérale aux paliers inférieurs de gouvernement	287
	Le partage des revenus	302
	Paiements effectués par les états aux gouvernements locaux	303
	Conclusion	311
PARTIE IV :	LA GESTION FINANCIÈRE	315
INTRODUCTION		317
CHAPITRE XII	LA GESTION DE LA DETTE	319
	Les assises de la politique de gestion de la dette	320

Comment déterminer la limite optimale de l'endettement 325
Étapes préliminaires à la pénétration des marchés de capitaux 328
La préparation d'une émission d'obligations 336
L'exercice du droit de rachat 341
Rachat de ses titres par une unité de gouvernement 342
Les transgressions: leurs coûts et comment y remédier 343
Résumé 344

CHAPITRE XIII LA GESTION DE L'ENCAISSE 347
Méthodes de gestion de l'encaisse 348
Les placements en valeurs négociables 357
Résumé 365

CHAPITRE XIV LA GESTION FINANCIÈRE 367
La gestion des stocks 368
Les achats 376
La gestion du risque et du portefeuille d'assurances 380
Les régimes de retraite 390

CHAPITRE XV LA COMPTABILITÉ MUNICIPALE 395
La conception des systèmes comptables 396
Les systèmes comptables gouvernementaux 401
La comptabilité d'exercice et les ajustements 410
Évaluation et mesure de la productivité 412
La fonction de vérification 412
La comptabilité des subventions 414
Résumé 416

CHAPITRE XVI LE BUDGET D'INVESTISSEMENT 421
La sélection et l'évaluation des projets d'investissement 422
L'utilisation des études économiques de base, des études d'utilisation du sol et des prévisions démographiques 430
L'évaluation des ressources financières 431

L'analyse et la prévision des revenus pour le plan financier 432

L'analyse et la prévision des dépenses de fonctionnement 434

L'analyse des ressources financières: une étude de cas 434

Les droits aux usagers et les perspectives d'avenir 450

Résumé 453

Perspectives d'avenir 455

Les finances locales au Québec 459

BIBLIOGRAPHIE 470

LE CONTEXTE CANADIEN ET QUÉBÉCOIS: BIBLIOGRAPHIE 477

Liste des tableaux

Tableau 2-1 Dépenses des gouvernements locaux aux États-Unis, pour l'année financière de 1971 48

2-2 Dépenses (en millions de dollars) affectées à l'éducation entre 1940 et 1971 60

3-1 Impôts régressif, proportionnel et progressif 71

3-2 Équité et efficacité (neutralité) fiscales de diverses sources de revenus 74

3-3 Évaluation de l'incidence et de la transmission des impôts des gouvernements d'état et des gouvernements locaux 77

3-4 Fardeau fiscal moyen engendré par les divers types d'impôts d'état et municipaux en pourcentage du revenu familial, 1970 77

3-5 Montant des dépenses ordinaires des gouvernements d'état et des gouvernements locaux de 1929 à 1970 78

3-6 Élasticité des principaux revenus d'état 81

3-7 Répartition des recettes fiscales, selon le type d'impôt, et par niveau de gouvernement 85

3-8 Taux annuel moyen de croissance des revenus municipaux pour les périodes 1952-60 et 1960-69 88

3-9 Répartition en pourcentage des revenus ordinaires des municipalités pour les années 1952, 1960 et 1969 89

3-10 Croissance relative des revenus municipaux (en pourcentage) de 1952 à 1960 et de 1960 à 1969 91

7-1 Taxes de vente locales au 1er janvier 1972 177

7-2 Impôts locaux sur le revenu et dispositions particulières pour les unités de gouvernement dont la population se chiffrait à plus de 75 000 habitants, en 1970 200

8-1 Revenus ordinaires autonomes, 1971-1972 214

8-2 Taxes de vente spécifiques (recettes brutes des services d'utilité publique) 215

8-3 Revenus ordinaires divers des gouvernements locaux, 1971-1972 216

8-4 Droits aux usagers prélevés par les gouvernements locaux, 1971-1972 216

8-5 Droits aux usagers et revenus ordinaires divers des gouvernements locaux dans chaque état, 1971-1972 217

8-6 Revenus provenant des droits aux usagers, par type de gouvernement local, année financière 1971-1972 219

8-7 Revenus provenant de diverses autres sources non fiscales par type de gouvernement local, année financière 1971-1972 219

8-8 Droits aux usagers et diverses autres sources non fiscales des gouvernements de comté classés selon l'importance de leur population 220

8-9 « Droits aux usagers » des gouvernements municipaux classés selon l'importance de leur population, 1971-1972 220

8-10 Revenus provenant de diverses autres sources non fiscales pour les gouvernements municipaux classés selon l'importance de leur population, 1971-1972 221

8-11 Droits aux usagers prélevés dans les 48 plus grandes villes américaines, 1971-1972 (population de 300 000 habitants ou plus) 222

8-12 Droits aux usagers prélevés dans les 48 plus grandes villes américaines, 1971-1972, analyse détaillée 223

8-13 Revenus provenant de diverses autres sources non fiscales dans les 48 plus grandes villes américaines, 1971-1972 224

8-14 Revenus ordinaires divers des 48 plus grandes villes américaines, 1971-1972, ventilation détaillée 225

8-15 Revenus provenant de l'émission de licences pour les 48 plus grandes villes des États-Unis, 1971-1972 229

8-16 États où étaient en vigueur des taxes locales sur le transfert de biens immobiliers au 1er juillet 1973 232

8-17 Taxes locales sur les boissons alcoolisées, perçues par six villes, 1972 234

8-18 Taxes brutes sur le tabac perçues par les comtés et les villes en 1972 235

8-19 Revenus des gouvernements locaux provenant des taxes de vente et des taxes sur les recettes brutes des entreprises 237

9-1 Nombre de districts spéciaux par catégorie, 1967 et 1972 244

9-2 Importance financière et numérique des districts spéciaux par catégorie 245

9-3 Pourcentage des dépenses des districts spéciaux sur les dépenses globales, par fonction 246

9-4 Nombre et importance financière des districts spéciaux selon les états 248

9-5 Pourcentage des recettes fiscales par rapport aux revenus totaux des districts spéciaux 250

9-6 Droits perçus par les districts spéciaux, en argent et en pourcentage des droits perçus par tous les gouvernements, selon les catégories de dépenses 251

11-1 Dépenses ordinaires pour les fonctions civiles selon les niveaux (A) de destination des déboursés et (B) de provenance des subventions 287

11-2 Versements effectués par le fédéral aux autres paliers de gouvernement en pourcentage des recettes fiscales des états et localités 288

11-3 Principaux versements faits aux autres gouvernements par le gouvernement fédéral 289

11-4 Participation fédérale aux programmes d'aide sociale, 1969 290

11-5 Nombre de prestataires et versements alloués aux handicapés et aux familles avec dépendants, pour les années 1945, 1950, 1965, 1970 291

11-6 Aide fédérale à l'éducation, 1965 296

11-7 Subventions fédérales à l'éducation, 1969-1970 299

11-8 Subventions fédérales à la voirie, 1970 300

11-9 Transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements locaux, 1969-1970 301

11-10 Pourcentage des dépenses des états par rapport aux dépenses générales directes état-localités, 1960-1961 et 1969-1970 305

11-11 Croissance absolue des dépenses intergouvernementales des états selon les fonctions, 1961 et 1970 305

11-12 Croissance des dépenses intergouvernementales des états exprimée en pourcentage des dépenses générales locales, 1961 et 1970 306

11-13 Dépenses intergouvernementales des états par habitant, 1961 et 1970 306

11-14 Types de gouvernement local recevant de l'argent des états, en montants et pourcentage, 1961 et 1970 306

11-15 Subventions des états à titre de soutien général aux gouvernements locaux, 1969 308

11-16 Dépenses des états par élève dans les écoles publiques, 1969-1970 308

11-17 Dépenses d'aide sociale, d'après la provenance des fonds pour les années 1940, 1950, 1960, 1969 310

11-18 Dépenses intergouvernementales des états, par habitant, pour les autoroutes, 1969-1970 311

13-1 Rendements à l'échéance de divers titres, le 25 janvier 1975 361

16-1 Valeur actuelle nette d'un projet d'investissement 424

16-2 Comparaison de projets quand la configuration du mouvement d'encaisse diffère 427

16-3 Comparaison de projets de dimensions différentes 427

16-4 Comparaison de projets de durée différente 429

16-5 Tendances passées des revenus à Landsburg, 1962-1972 436

16-6 Prévisions des revenus ordinaires pour la ville de Landsburg, 1973-1979 437

16-6a Tendances et prévisions de l'impôt sur les biens immobiliers, ville de Landsburg 437

16-6b Revenus et dépenses de bien-être, ville de Landsburg, 1962-1972 439

16-7 Tendances passées des dépenses, ville de Landsburg, 1962-1972 439

16-8 Prévisions des dépenses ordinaires et condensés des prévisions de dépenses d'investissement à caractère renouvelable, ville de Landsburg, 1973-1979 441

16-8a Prévisions des dépenses d'investissement à caractère renouvelable financées par le fonds d'administration, ville de Landsburg, 1973-1979 442

16-9 Prévisions des dépenses qui seront affectées au service de la dette, ville de Landsburg, 1972-1979 442

16-10 Calendrier des projets d'investissement, dépendant du fonds d'administration, ville de Landsburg 443

16-11 Résumé des prévisions financières du fonds d'administration et budget d'investissement, ville de Landsburg 444

16-12 Différents plans de financement pour le budget d'investissement .. 447

16-13 Prévisions de la valeur imposable des biens immobiliers, ville de Landsburg, 1973-1979 449

16-14 Dette impayée et valeur réelle de l'évaluation, ville de Landsburg, 1973-1979 451

16-15 Dépenses du service de la dette et revenus prévus, ville de Landsburg, 1973-1979 452

Liste des illustrations

Illustrations 1-1 Organigramme de structure, service des finances 38

1-2 Organigramme détaillé du service des finances, illustrant les fonctions et activités types 40

4-1 Condensé budgétaire: fiche-échantillon de la répartition des dépenses, service d'écologie, Skokie, Illinois 117-119

4-2 Exemple de fiche détaillant certaines dépenses du service des finances, Raleigh (Caroline du Nord) 120

4-3 Exemple de condensé des dépenses, budget des services d'utilité publique, Corpus Christi, Texas 121-122

5-1 Catégories de biens 140

7-1 Formulaire de déclaration pour la taxe de vente et la taxe d'utilisation, Duluth, Minnesota 181-182

7-2 Formulaire de déclaration pour la taxe de vente et la taxe d'utilisation, Nouvelle-Orléans, Louisiane 183-185

9-1 Services pour lesquels on utilise souvent la tarification ... 256

12-1 Rendements moyens des obligations à long terme, 1946 à 1971. Obligations municipales basées sur les quatre meilleures catégories 329

12-2 Rendements moyens de trois sortes d'obligations municipales en avril 1971, d'après les délais à l'échéance . 330

12-3 Rendements moyens des obligations municipales au cours de deux périodes de récession, d'après les délais à l'échéance 330

13-1 Budget de l'encaisse de la ville X pour les six premiers mois de 19 350

13-2 Modèle de gestion des stocks appliqué à la gestion de l'encaisse 353

13-3 Modèle de gestion des stocks appliqué à la gestion de l'encaisse avec solde de prévoyance, Z 354

Le modèle de Miller-Orr pour la gestion de l'encaisse: ce modèle prévoit l'utilisation de limites de contrôle pour l'achat et la vente de valeurs négociables 357

13-5 Courbes de rendement des obligations gouvernementales américaines, les 31 mars et 30 juillet 1971, selon les délais d'échéance 359

14-1 Évolution du niveau des stocks, depuis le niveau de départ jusqu'au point de commande, et délai de réapprovisionnement jusqu'au prochain niveau de départ . 369

14-2 Perte prévue en tant que fonction du volume des stocks .. 371

14-3 Relation entre la grosseur de la commande et le volume moyen des stocks, selon deux politiques différentes d'approvisionnement 373

14-4 Quantité optimale de commande, compte tenu des coûts de détention et de commande 374

15-1 Compte des dépenses et affectations, tel que comptabilisé au grand livre 407

15-2 État des revenus — chiffres prévus et réels 408

15-3 État des dépenses et engagements comparés aux autorisations 408

15-4 Analyse des variations du solde du fonds d'administration 409

15-5 Bilan financier 409

Partie 1

La fiscalité au niveau local: fondement et contexte

Introduction

« Tirer le meilleur profit de nos villes, voilà le défi de la civilisation. » *

Emerson

Que l'on soit en accord ou non avec l'énoncé de M. Emerson, concernant le défi de la civilisation, il n'en demeure pas moins que l'existence de villes comporte un grand nombre d'avantages. Certains de ces avantages ont un caractère purement subjectif, comme en témoigne le célèbre éloge à la ville de New York exprimé par Whitman:

« . . .cette masse humaine fourmillante . . . le tableau d'ingéniosité, de rues, de marchandises, de maisons, de navires — ces foules pressées, fiévreuses, électriques . . . ce génie complexe des affaires (qui n'est pas le moindre des génies) et toute cette grandiose et multiple variété de richesses et d'industries concentrées ici . . . »[1]

D'autres avantages que l'on peut retirer à vivre dans de grandes ou petites villes concernent les individus, familles et groupes sociaux qui y ont la possibilité, à différents degrés, de profiter de l'inépuisable variété de contacts individuels et de groupe s'offrant à eux et caractérisant la vie urbaine, comparativement à la vie rurale. En termes d'avantages, il y a encore les nombreux avantages émanant de l'entreprise privée.

Le rôle du gouvernement, abordé dans le sens où le comprend Emerson, c'est-à-dire, comme visant à assurer une répartition adéquate et équitable des biens et services publics, n'a pas attiré l'attention des auteurs américains autant que ne l'ont fait les autres avantages (se rapportant au style de vie) mentionnés ci-dessus. En réalité, l'image couramment exprimée dans la littérature présente les gouvernements municipaux sous un jour plutôt négatif.

Même Whitman qui, avec beaucoup d'emphase, fait un plaidoyer en faveur de la vie urbaine, tombe dans le travers inverse de la critique acerbe lorsqu'il s'agit d'exprimer ses vues sur l'administration gouvernementale:

« L'ensemble des services officiels des États-Unis, qu'ils relèvent du niveau national, d'état ou municipal, quels que soient le palier ou le service au sein desquels ils se situent, sont imprégnés de corruption, de vénalité, de mensonge, de mauvaise administration, à l'exception du système judiciaire qui n'est cependant pas exempt de tares. Les merveilleuses villes sont autant infestées de voleurs et de racailles venant de milieux « respectables » que de filous provenant de milieux non-respectables. »[2]

Les vives dénonciations formulées par Whitman et d'autres critiques du 19e siècle ont entraîné des réactions multiples qui se sont exprimées, entre autres, par un mouvement en faveur d'une réforme municipale. L'un des résultats de cette réforme a été

---

* Traduction libre

le développement d'un mode de gestion efficace et l'introduction d'une dimension plus professionnelle (introduction de nouvelles techniques de gestion et formation de personnel professionnel qualifié) au sein des gouvernements locaux.

C'est peut-être dans le domaine des finances municipales où l'on reconnaît, le plus vivement, la nécessité d'imposer des normes d'honnêteté et d'assurer l'efficacité. La gestion professionnelle des finances municipales est, précisément, le sujet abordé dans le présent volume et, de toute évidence, les individus qui assument la responsabilité de ce genre de travail peuvent s'attendre à être confrontés, de façon permanente, à des situations de crises, de défis et de drames. Une gestion professionnelle des finances municipales nécessitant des normes rigoureuses de responsabilité personnelle constitue un élément essentiel afin d'assurer une vie urbaine qui soit satisfaisante et agréable à travers les milliers de petites municipalités et de grandes villes jalonnant les États-Unis. À la lueur de l'actualité des villes américaines et en dépit de la persistance des défauts dénoncés par les réformateurs, dans certains secteurs de la vie urbaine, on peut dire de façon globale que l'entreprise de réforme s'est révélée un succès. Il est vrai que certains problèmes persistent toujours, mais le vaste projet d'intégration et de réponse aux besoins variés de groupes sociaux disparates a été, de façon surprenante, en grande partie réalisé. Aucune autre nation ne peut revendiquer une telle performance.

La partie I de ce volume se penche, plus spécifiquement, sur les assises financières des gouvernements locaux, en s'inspirant de la trame présentée précédemment. Cette partie a pour but de brosser un tableau général du contexte entourant la gestion des finances municipales. Ainsi, elle nous introduit à des sujets, tels: les principales sources de revenus, les relations fiscales intergouvernementales et, enfin, la gestion financière qui seront abordés de façon plus approfondie dans les parties ultérieures du volume.

Le chapitre 1 décrit le cadre organisationnel de la fonction financière au sein des gouvernements locaux. Il trace les contours du défi qu'a représenté la croissances des villes, en tant que processus historique, pour l'ensemble de la collectivité américaine contemporaine, et montre comment le problème de la distribution des biens et services urbains est demeuré un trait permanent de l'histoire de la nation américaine. L'exposé esquisse, alors, les réponses apportées au défi de l'urbanisation, en partant des problèmes liés aux « home rules »* jusqu'au développement et à l'instauration récente d'une grande variété de formes de gouvernements locaux. Une troisième section aborde le rôle qu'a joué et que continue de jouer l'administration financière au sein des gouvernements municipaux. En guise de conclusion, le chapitre I propose une évaluation de la part jouée par la prise de décision dans le processus financier, utilisant, afin d'illustrer cette étape, une gamme variée de méthodes servant à l'élaboration du budget municipal.

Le chapitre 2 brosse une vision d'ensemble des dépenses effectuées par les gouvernements locaux. La première partie de ce chapitre traite des principaux problèmes impliqués par des dépenses faites par les gouvernements municipaux. Elle démontre, de plus, comment l'utilisation des principes de base de la théorie économique peut fournir un cadre conceptuel utile afin de comprendre les processus sous-tendus par l'approvisionnement en biens publics. Elle met aussi en lumière les différences existant entre les dépenses des gouvernements centraux et celles des gouvernements locaux. Elle analyse enfin les différents aspects des dépenses des gouvernements locaux placés dans le contexte d'un processus démocratique. La seconde partie du chapitre 2 comporte une étude des aspects fondamentaux des principaux chefs de dépense au niveau local, depuis l'éducation et des services de bien-être public jusqu'à la construction d'autoroutes et de rues

* N. de la t.: Constitution municipale que certaines collectivités ont le privilège de rédiger elles-mêmes et qui n'est mise en vigueur qu'après un référendum auprès des habitants. Elle permet à la municipalité d'aller plus vite en besogne en se soustrayant aux luttes politiques de l'état.

(Voir: Grand dictionnaire d'américanisme, Deak, éd. du Dauphin, p. 355).

en passant par les services de protection civile. On met alors le volume de ces dépenses en rapport avec le tableau global des dépenses locales. Le chapitre se termine sur un bref exposé des tendances futures qu'accuseront éventuellement les dépenses, au niveau local.

Le chapitre 3 donne un aperçu des revenus des gouvernements municipaux. Dans un premier temps, on rassemble les principaux éléments de la théorie de l'impôt; on expose ensuite les principales caractéristiques des sources de revenus municipaux, depuis leur élasticité par rapport aux revenus jusqu'aux coûts de son administration et de son application. Enfin, on fait une revue des catégories spécifiques de revenus, en mettant un accent particulier sur l'impôt foncier et la taxe de vente et sur les sources de revenus non fiscales, telles les droits aux usagers et les subventions fédérales et d'état. On conclut le chapitre 3 par un commentaire sur les perspectives d'avenir.

Le chapitre 4, constituant le dernier chapitre de la première partie du livre, décrit les éléments essentiels de tout processus budgétaire municipal. Il retrace, d'abord, l'évolution du budget municipal depuis ses débuts et énonce les étapes spécifiquement liées à l'élaboration d'un budget jusqu'au moment de sa mise à exécution. Le chapitre aborde aussi les défis, tant humains qu'organisationnels, reliés au processus d'élaboration d'un budget et il traite par ailleurs de l'introduction d'une nouvelle technique budgétaire, le P P B S (planning-programming-budgeting system).

En résumé, la partie 1 de ce livre nous introduit au rôle joué par les finances au sein des gouvernements locaux, aux modes de dépense et de perception des fonds et enfin aux différentes facettes du processus budgétaire.

Bibliographie

1. WHITMAN, Walt, « Democratic Vistas » in THE PORTABLE WALT WHITMAN, éd. Mark Van Doren (New York: Viking Press, 1972), page 401 (première édition 1971).

2. Ibid., p. 400. Voir aussi l'exposé de Morton White et Lucia White dans THE INTELLECTUAL VERSUS THE CITY, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962).

Chapitre I

La fonction financière dans l'administration municipale

« . . . D'après vous, qu'est-ce qui est vraiment durable?
Croyez-vous qu'une grande cité le soit?
Ou encore un état industriel luxuriant?
Ou plutôt une constitution clairvoyante? . . . »*

Whitman

De quelle façon peut-on mesurer l'efficacité d'un gouvernement? Dans son ouvrage **The American Commonwealth**, James Bryce proposait deux critères pouvant servir à ce type de mesure, soit d'une part les avantages que procure le gouvernement à sa population et, d'autre part, le fardeau financier que doit assumer la population en retour de ces avantages.

Concernant le premier critère, Bryce constate dès la fin du XIXe siècle que:

. . . par toute l'étendue des États-Unis, on se plaint constamment du mauvais état des routes (chaussée et propreté), de la négligence dans l'application des lois interdisant les maisons de jeux et les débits de boisson clandestins, d'un manque de contrôle des corps policiers en général, et aussi à quelques endroits, de la piètre qualité des installations sanitaires et de la mauvaise gestion des édifices et parcs publics.[1]

Quant au fardeau financier imposé au citoyen, ses conclusions ne sont guère plus encourageantes. Bryce fait en effet remarquer que « la dette et les impôts des villes américaines ont augmenté à un rythme effarant et que les chiffres actuels sont alarmants ».[2]

Pourtant, lorsqu'on considère dans son ensemble l'histoire de l'urbanisation en Amérique, on s'explique mal cette anxiété. Quoi qu'il en soit, c'est un sentiment qui s'est propagé à travers l'histoire et qui aide à comprendre l'attitude sceptique qu'affichent encore nombre d'individus à l'égard du secteur municipal. On trouve aussi, dans cet état de choses, les raisons qui font que les gouvernements d'état ont été si lents à accroître les prérogatives des gouvernements urbains.

---

* (traduction libre)

Cette inquiétude générale et persistante, quant à la production et au coût des services municipaux, est sans doute liée à l'impact direct qu'ont ces derniers sur la vie quotidienne d'un nombre croissant de citadins. Celui qui habite la ville peut être appelé, dans des circonstances particulières et parfois dramatiques, à mesurer de façon tangible l'efficacité des services de police et de protection contre les incendies. Le citadin peut aussi trouver, qu'à la longue, la qualité de certains services municipaux (éducation, santé, travaux publics, loisirs, transports urbains ou normes régissant l'environnement de son milieu de travail ou de la ville en général) influence de façon très significative sa manière de vivre. Par ailleurs, les retenues à la source effectuées sur son salaire, l'impôt foncier, la taxe de vente et toute la panoplie des permis municipaux qu'il doit payer, lui rappellent constamment le rôle qui lui incombe dans le financement de ces services. Et comme Bryce, des millions de citadins se demanderont sans doute avec raison: « Quels avantages la municipalité nous procure-t-elle et quels en sont les coûts? »

Depuis quelques décennies, de nouvelles inquiétudes se sont manifestées quant au devenir des villes américaines. C'est ainsi qu'au cours des années '60, les nombreux rapports et études émanant de commissions présidentielles, d'organismes de recherche fédéraux ou d'état et divers comités d'études, ont presque tous fait état de « conditions de crise » dans les villes. Les auteurs appuyaient leurs dires sur des faits aussi évidents que la pollution de l'air et de l'eau, le taux croissant de la criminalité, l'étalement urbain, la détérioration des immeubles, l'augmentation du nombre des assistés sociaux, la congestion de la circulation et, problème crucial, les conflits raciaux. Ces rapports et études ont d'autre part démontré clairement l'importance primordiale de la dimension financière dans l'évolution de tous ces problèmes. Au cours des années '60, les gouvernements locaux ont eu de plus en plus de difficultés à se procurer les ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins et, de façon générale, les difficultés financières atteignaient des dimensions proportionnelles à la taille de la ville. S'ajoute à cela le fait que, pendant cette décennie, le produit national brut (PNB) augmentait au rythme annuel de 6,3% alors que les dépenses des gouvernements accusaient une hausse annuelle de 6,7%. La pression qui en est résultée au niveau des sources de revenus a obligé un grand nombre de villes à restreindre l'importance de certains services que bien des citoyens considéraient comme essentiels.

Comme le savent trop bien les administrateurs municipaux et les citoyens, de nouveaux problèmes ont surgi avec l'avènement des années '70, et même si les prédictions et les recommandations plus ou moins idéalistes de la décennie précédente ont, dans certains cas, fait place à des évaluations plus réalistes, la vie urbaine ne s'est pas trouvée, du même coup, exempte de problèmes. Ainsi sont apparues de nouvelles difficultés issues du climat d'incertitude économique, de la crise énergétique et de l'inflation, difficultés affectant tous les pays industrialisés d'Occident. Ces difficultés sont venues s'ajouter aux problèmes qu'on connaissait déjà, de sorte que de nombreux observateurs dénotent désormais un état permanent de crise dans les agglomérations urbaines du pays tout entier. Aucune ville n'est épargnée, depuis la petite municipalité avec ses problèmes d'approvisionnement et d'inventaire, jusqu'aux grandes zones métropolitaines qui subissent d'énormes pressions fiscales. La production et le coût des services municipaux auxquels Bryce faisait allusion sont devenus des problèmes dont l'importance atteint maintenant des dimensions nationales.

On doit donc plus que jamais accorder à la fonction financière l'importance qui lui revient pour la santé de la gestion de toute municipalité. Mais la tradition a démontré que ce secteur d'activités ne présente pas, pour certains, autant d'attrait que les autres fonctions de l'administration municipale. Il est pourtant évident que les finances ont un rôle fondamental à jouer dans la vie municipale. En plus d'être responsable du processus financier dans son ensemble, le responsable des finances municipales doit en effet assumer des tâches aussi fondamentales que la planification, la gestion, la prise de décision, la mise sur pied de structures adéquates. Il accomplit enfin un certain travail au

niveau de la zone métropolitaine et, par conséquent, des institutions gouvernementales en général. Les problèmes financiers municipaux peuvent donc être aussi stimulants et susciter autant de défis et d'encouragements que tout autre domaine de la gestion municipale.

Comme nous l'avons déjà dit, il devient de plus en plus impératif que la gestion des ressources financières municipales soit efficace. Les responsables de ce secteur doivent donc être prêts à voir leur rôle occuper une place centrale dans le fonctionnement de leur ville. Quiconque désire être de taille à relever les défis que rencontrent actuellement les cités et villes américaines, doit posséder une connaissance profonde de la dynamique de la gestion financière locale, qu'il s'agisse du processus budgétaire, de la taxation, de la comptabilité ou de la gestion de la dette et des secteurs connexes. Il doit aussi connaître et comprendre la dimension « externe » des finances municipales, dimension qui se rapporte au contexte des relations intergouvernementales, soit des relations entre le gouvernement fédéral, les gouvernements d'état et les gouvernements locaux. Au cours du présent chapitre, nous essaierons de décrire les réalités financières particulièrement changeantes qui caractérisent le gouvernement local contemporain. Nous pourrons ensuite nous attarder à des considérations détaillées sur certains aspects particuliers des finances municipales et sur le contexte administratif qui les entoure.

Le défi urbain

Un bref historique du développement urbain aux États-Unis nous permettra de situer, dans une juste perspective, les défis et responsabilités auxquels doivent actuellement faire face les collectivités locales américaines.

Une expansion rapide

Contrairement aux villes européennes, les villes américaines ont connu une expansion phénoménale qui s'est étendue sur une période relativement courte. Il s'ensuit que les problèmes qu'elles rencontrent actuellement diffèrent de ceux qui caractérisent le secteur municipal, ailleurs dans le monde. En effet, à quelques exceptions près (notamment les villes de la côte atlantique, comme Boston, Philadelphie, Baltimore et New York), la plupart des villes américaines n'ont connu de réelle expansion qu'au cours des 150 dernières années.

Chicago, par exemple, qui était autrefois à peine plus développée qu'un poste frontière (moins de cent personnes y vivaient à sa fondation en 1830) est rapidement devenue la plus grande ville qu'aient fondée les Européens, au Nouveau Monde. Des villes comme Détroit, Pittsburg, Cleveland, Saint-Louis, Los Angeles et San Francisco ont dû intégrer à leur économie naissante un nombre incalculable d'arrivants, de cultures très différentes, et construire des systèmes sociaux complexes et viables, à partir de presque rien. Il ne faut donc pas s'étonner que tant d'auteurs, depuis Emerson et Henry James jusqu'aux plus récents comme Bryce, aient souligné les faiblesses (réelles ou perçues comme telles) des métropoles américaines, davantage que leurs réalisations pourtant fort impressionnantes[4].

En l'absence d'une tradition culturelle qui aurait agi comme facteur d'intégration, la plupart des villes, qui sont remarquablement hétérogènes, ont été bâties à la hâte, sans objectifs physiques ou sociaux bien précis. Elles sont directement issues de la révolution industrielle, à l'exception de celles de l'Ouest et du Sud-Ouest dont l'économie était d'abord axée sur le développement des richesses naturelles, l'exploitation minière et l'agriculture.

La plupart de ces villes avaient comme tout premier but celui de coordonner les forces productrices et commerciales de la nation, lesquelles croissaient rapidement. Les responsables de leur développement étaient motivés avant tout par le profit et leur dessein était essentiellement économique. Puis est survenue la crise des années '30 dont les effets sur les économies urbaines se sont fait sentir de la Nouvelle Angleterre jusqu'aux Carolines et du Midwest à la Californie. Ils n'ont fait que confirmer l'existence d'une économie nationale de plus en plus de nature métropolitaine.

Les innovations de l'après-guerre

Après la seconde guerre mondiale, des changements importants se sont produits au niveau de l'évolution du développement urbain. Les progrès technologiques, réalisés dans les domaines du transport, des communications et de l'énergie (progrès réalisés dans le contexte d'une croissance économique soutenue et de la montée des États-Unis au rang incontesté de puissance mondiale), ont conféré tant à la population qu'à l'entreprise une plus grande mobilité géographique. Au cours des décennies ultérieures, cette mobilité s'est traduite de façon concrète par l'aménagement de banlieues, c'est-à-dire par un drainage des ressources vitales et un déplacement de la population vers l'extérieur des centres-villes. Mentionnons que ce sont surtout les citoyens de race blanche et de classe moyenne qui quittaient les centres-villes en quête de meilleures conditions de vie dans les banlieues, cette possibilité étant inaccessible à leurs concitoyens de couleur. Le recensement de 1970 indiquait que pour la première fois dans l'histoire des États-Unis, le nombre des banlieusards était supérieur à celui des citadins. Dans certaines régions, on notait même une proportion de quatre banlieusards pour un citadin.

Dans les quartiers centraux des villes les plus anciennes, le profil démographique indiquait, d'autre part, une proportion grandissante de la population de couleur. Il est vrai que les Noirs américains ont participé, dès les premiers jours de l'histoire, à l'érection de l'économie nationale mais on sait que pendant la majeure partie du premier siècle, c'était rarement à titre de citoyens. Les communautés noires de la plupart de ces anciennes villes sont donc plus enracinées que ne le sont celles des immigrants européens arrivés vers la fin du XIXe ou au début du XXe siècles. De plus, pendant et après les deux grandes guerres, à cause de la conjoncture économique nationale, des immigrants du Sud sont venus grossir les rangs de ces communautés noires. Un grand nombre de ces immigrants et le nombre encore plus considérable de leurs enfants et petits-enfants sont donc devenus prisonniers de l'économie périclitante de ces villes âgées, du fait qu'ils n'avaient pu s'instruire ni apprendre quelque métier.

Les zones métropolitaines

Ces comportements migratoires (et, pour certains, l'impossibilité de se déplacer) ont donné aux zones densément peuplées et appelées « métropolitaines » les caractéristiques qu'on leur connaît dans la présente décennie. Le **Bureau of The Census** définit la SMSA (Standard Metropolitan Statistical Area ou zone métropolitaine type) comme un ensemble de municipalités reliées les unes aux autres sur les plans géographique, social et économique, et reliées sur les mêmes plans à une ville-noyau[5]. Dans certains cas d'importance comme ceux de New York, Chicago et Los Angeles, les zones métropolitaines se sont développées autour d'une seule ville principale qui tend à prédominer sur l'ensemble de la région. Ailleurs, par exemple, dans les zones métropolitaines de Dallas – Fort Worth et Minneapolis – Saint-Paul, deux ou plusieurs villes très rapprochées forment le noyau urbain. Le fait que certains de ces ensembles fonctionnels régionaux s'étendent sur un territoire partagé entre plusieurs états accroît davantage la complexité du phénomène métropolitain. La zone métropolitaine de New York, qui englobe certaines parties du Connecticut et du New Jersey, démontre très bien que l'économie urbaine qu'on connaît à la fin du XXe siècle a bien peu d'égards pour les frontières politiques établies à la fin du XVIIIe.

Les relations d'interdépendance

La notion d'interdépendance pourra nous aider à expliquer certaines des conséquences qu'entraîne ce genre de développement. Car, en dépit des différences dont on fait grand état entre la ville-noyau, les villes qui l'entourent (villes-satellites) et les districts périphériques de banlieue, ces différentes composantes de la zone métropolitaine forment à plusieurs égards un ensemble homogène. Notons, par exemple, le cas de ces banlieusards économiquement liés à la ville centrale par le fait qu'ils y vont travailler quotidiennement et qu'ils utilisent ses services de transport, ses établissements commerciaux, ses parcs et les facilités de recherche de sa cité universitaire. À l'inverse, on constate que de nombreux citadins doivent, pour se rendre à leur travail en banlieue, parcourir de longs trajets (et voir souvent allonger leur journée de travail à cause d'un service de transport inadéquat). Mentionnons aussi qu'au cours des années '70, de nouveaux emplois ont été créés dans les banlieues, et que, conséquemment, des travailleurs de banlieues voisines étant attirés par ces emplois, la complexité du transport en commun et de la circulation routière s'en est trouvée accrue. Enfin, quelques banlieues moins jeunes, en bordure des villes-noyaux, ont commencé à manifester, à l'instar de leurs aînées, des signes de détérioration.

L'interdépendance est donc devenue une des principales caractéristiques des zones métropolitaines des années '70. Elle se manifeste de plusieurs façons. Ainsi, les entreprises établies à l'extérieur de la ville principale dépendent des services de transport pour la part d'approvisionnement qui leur provient des grands centres urbains. Quant aux citoyens, qu'ils soient citadins ou banlieusards, ils ont un égal besoin de réseaux d'aqueduc et d'égouts, d'électricité, de services de santé et de loisirs. La satisfaction de ces besoins implique des coûts considérables et toujours croissants. De plus, les dispositions requises pour offrir les services correspondant à ces besoins exigent qu'il existe une collaboration des plus intenses entre les divers gouvernements impliqués. Enfin, il convient de noter que les problèmes urbains, comme la hausse du taux de criminalité et la pollution de l'environnement, touchent maintenant un nombre de plus en plus grand de banlieues.

Les mégalopoles

Au fur et à mesure que les zones métropolitaines prennent de l'expansion et qu'elles se rapprochent et s'interpénètrent, on assiste à un nouveau phénomène régional que le géographe et urbaniste français Jean Gottman avait décelé, dès les années '50. Gottman avait en effet identifié, à l'époque, un vaste complexe urbanisé en voie de se cristalliser le long de la côte atlantique, depuis le sud du New Hampshire jusqu'au nord de la Virginie. Il donna à ce complexe le nom de « mégalopole ». Il notait à ce sujet:

> *« . . . nous devons, pour ce secteur, abandonner l'idée qu'une ville est une unité organisée où les gens, les activités et les richesses sont concentrés dans une très petite région, clairement distincte du territoire non urbain qui l'entoure. Chacune des villes de cette région atteint des limites assez éloignées de son noyau original; elle croît à travers un mélange irrégulier de zones rurales et de banlieues et confond ses limites avec celles d'autres unités de nature similaires mais appartenant à un complexe urbain différent »*[6].

On prévoit même que vers l'an 2 000, la mégalopole de la côte atlantique inclura la partie inférieure de la région des Grands Lacs. On pense aussi qu'un phénomène similaire se produira en Californie et dans la péninsule de la Floride. Au total, ces trois unités dont on peut déjà observer le profil futur, couvriront le douzième du territoire continental des États-Unis et abriteront quelque trois cinquièmes de sa population.

Le rôle des villes plus petites

On constate donc que, pendant plusieurs décennies, les tendances économiques et démographiques qu'ont connues les États-Unis ont fortement stimulé le développement

des zones métropolitaines et rien ne permet de penser que ce type de croissance pourrait ralentir dans un avenir prévisible. Il importe cependant de souligner le fait que le processus économique et social qu'implique ce phénomène trouve un bien piètre reflet dans les limites géographiques actuelles des municipalités. Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'il existe de nombreux centres urbains en dehors des régions métropolitaines. Ainsi, ceux qui doivent assumer des tâches de gestion municipale doivent bien connaître le contexte structurel et l'étendue territoriale du gouvernement, à l'intérieur duquel ils prendront leurs décisions et exerceront leur profession. En effet, les décisions administratives ne se prennent pas dans un contexte sociologique abstrait, mais plutôt dans un environnement physique comportant des limites géographiques précises. Qu'il suffise de mentionner à ce propos qu'au milieu des années '70, le **Bureau of the Census** rapportait l'existence de quelque 18 000 corporations municipales allant des plus petits hameaux (qui fonctionnent à peine comme des entités gouvernementales) jusqu'aux grandes cités dont le budget dépasse celui d'un grand nombre de nations. Plusieurs milliers de ces municipalités font partie de zones métropolitaines, mais cela n'empêche pas que nombre d'entre elles constituent d'importants centres agricoles, éducationnels et commerciaux, et qu'elles contribuent, ainsi, de manière fort significative, à la vie de la nation.

Résumé

Le cours du développement historique fait que les américains doivent aujourd'hui faire face à un défi urbain d'une grande complexité. L'interdépendance croissante des collectivités urbaines est une des facettes de ce développement et c'est précisément ce qui constitue le défi qu'ont à relever tous les administrateurs municipaux, plus particulièrement ceux qui sont responsables de la gestion financière.

La réaction des gouvernements

Comme on a fait ressortir, dans une perspective historique, les principaux aspects de l'urbanisation américaine, il importe aussi d'examiner, de façon générale, de quelle façon s'est manifestée la réaction des gouvernements en face du défi qu'est ce développement urbain. C'est précisément dans le contexte de cette réaction gouvernementale que s'inscrit l'organisation de la gestion et de la prise des décisions financières. Nous tenterons de déterminer la capacité qu'ont les gouvernements locaux de relever ce défi, en analysant certains facteurs qui caractérisent actuellement le secteur municipal, soit le problème des « home rules »*, le morcellement territorial des gouvernements locaux et, surtout, les structures que connaissent actuellement les gouvernements.

Le problème des « home rules »

En vertu de la Constitution des États-Unis, le gouvernement fédéral et les états se partagent le pouvoir de souveraineté. Ce fait est d'une importance capitale lorsqu'on considère le développement historique du pays. Comme la Constitution ne contient aucune disposition définissant le statut du gouvernement local, les municipalités n'ont aucun pouvoir souverain. Ce facteur a lui aussi influé de façon significative sur le développement du pays, en engendrant le problème des **home rules**. On peut définir les **home rules** comme un ensemble de dispositions statutaires et constitutionnelles permettant aux municipalités d'exercer tous les pouvoirs d'un gouvernement local autonome. Les gouvernements locaux prennent forme par l'entremise d'un processus d'incorporation qui implique l'autorisation de l'état. Et tout comme une entreprise doit s'incorporer pour effectuer des transactions juridiques et financières sur une base autre que celle de la responsabilité individuelle, une ville, un bourg ou un village reçoit le statut juridique de

---

* N. de la T.: **Home rule**: constitution municipale que certaines collectivités américaines ont le privilège de rédiger elles-mêmes et qui n'est mise en vigueur qu'après un référendum des habitants.

Elle permet à la municipalité d'aller plus vite en besogne en se soustrayant aux luttes politiques souvent embarrassantes de l'état. Voir DEAK, **Grand dictionnaire d'américanismes,** éd. du Dauphin, 1973, p. 355.

« corporation » par le biais d'une charte municipale d'incorporation. Mais les chartes accordées aux entreprises diffèrent à plusieurs égards de celles qu'on accorde aux corporations municipales.

Chartes municipales et chartes commerciales

Une charte privée est essentiellement un contrat entre deux parties qui sont, en l'occurrence, une corporation d'affaires et un état. Seul le consentement des deux parties permet de l'établir, de la modifier ou d'y mettre fin. Dans le cas d'une charte municipale, la situation est différente: l'état jouit d'une pleine autorité sur la ou les municipalités concernées, sauf s'il s'est lui-même imposé des restrictions par un amendement à sa constitution. Un grand nombre d'états peuvent donc modifier à leur gré les traits spécifiques d'une corporation municipale. Ils peuvent en modifier les pouvoirs, les représentants, les champs de compétence et refuser de répondre à leurs exigences dans les cas d'activités aussi vitales que l'emprunt.

La deuxième grande différence entre une charte privée et une charte municipale est la suivante. La charte privée permet à l'entreprise de faire à peu près n'importe quoi pour autant qu'elle demeure dans la légalité et qu'elle ne brime pas les droits d'autrui. La municipalité ne peut, par contre, exercer que les activités auxquelles l'autorise expressément la loi de l'état. Ainsi, si aucune loi de l'état n'autorise expressément la tenue de loteries, la localité ne pourra pas en organiser.

La règle de Dillon

À chaque fois qu'un doute a existé sur quelque prérogative municipale que ce soit, les tribunaux ont donné une interprétation très restrictive des pouvoirs municipaux. Au début du présent siècle, le juge John F. Dillon résumait en quelques lignes le type d'approche alors adopté par les tribunaux. Ce bref énoncé constitue ce qu'on appelle la règle de Dillon qui s'applique aujourd'hui encore à la question des « home rules ».

> *« Il est clairement établi dans la loi que les corporations municipales possèdent et peuvent exercer les seuls pouvoirs suivants. Premièrement, ceux qui leur sont accordés de façon explicite; deuxièmement, les pouvoirs qu'impliquent nécessairement ou logiquement les pouvoirs expressément accordés; troisièmement, les pouvoirs essentiels à la réalisation des buts et objectifs avoués de la corporation, non qu'il s'agisse de pouvoirs accommodants, mais bien de pouvoirs indispensables. Advenant un doute raisonnable et sérieux quant à l'existence d'un pouvoir particulier, les tribunaux refusent ledit pouvoir à la corporation »*[7].

Bien que la plupart des états aient adopté des mesures garantissant aux municipalités une pleine autonomie, ces dernières demeurent toujours soumises à la constitution et aux lois générales de l'état. Il en résulte que si, d'une part, les **home rules** ont donné une plus grande autonomie aux municipalités dans des domaines à caractère essentiellement local, comme les loisirs et le zonage, le champ des compétences municipales n'a pris, à proprement parler, aucune expansion. En fait, la plupart des législatures et des institutions d'état ont continué d'exercer la supervision dont fait mention la règle de Dillon. Notons, d'autre part, que cette augmentation limitée des pouvoirs municipaux s'oppose fortement aux interprétations plus permissives qu'a donné la Cour suprême de la constitution en ce qui regarde l'accroissement de l'autorité fédérale aux dépends de celle des états.

Partage inégal des pouvoirs

La sous-représentation des intérêts urbains au niveau des législatures d'état constitue une autre composante importante du problème des **home rules**. Avant 1962, la mauvaise répartition et le découpage irrégulier des districts législatifs ont contribué à perpétuer la

prépondérance des législateurs ruraux qui manifestaient peu de sympathie ou de compréhension envers les problèmes des villes. En 1962, le jugement rendu par la Cour suprême dans la cause Baker vs Carr a eu pour effet d'annuler ces inégalités.[8] Toutefois, la balance du pouvoir dans les années suivantes n'a pas réellement penché en faveur des villes, comme certains l'avaient espéré. Elle a plutôt changé à la faveur d'une coalition des législateurs ruraux avec les législateurs de banlieue. Les problèmes urbains ont donc continué à proliférer et les organismes d'état n'ont pas su y répondre de façon adéquate. Ceux qui se voyaient aux prises avec des difficultés de gestion, dans les grandes villes, critiquaient d'ailleurs de façon particulièrement véhémente l'insuffisance de l'aide de l'état et la trop grande importance de ses contrôles.

L'exercice du contrôle des finances municipales

Dans les municipalités aux prises avec les **home rules**, il y a un autre secteur à partir duquel on peut mesurer l'importance de la supervision de l'état sur l'administration locale; il s'agit du contrôle des finances municipales. De façon générale, les états restreignent les pouvoirs financiers des gouvernements locaux par le droit de regard qu'ils exercent sur leurs modes de taxation, sur leurs plafonds d'imposition et sur les limites de leur endettement. Ce contrôle sévère a déjà été expliqué de deux façons: on remarque d'abord que, comme la plupart des gens, les états doutent de la capacité des villes à administrer efficacement leurs ressources. On suppose aussi que les états souhaitent se réserver l'usage exclusif de certaines sources fiscales.

L'aide fédérale

À cause de la réponse insatisfaisante qu'elles recevaient des administrations d'état, les villes se sont davantage tournées vers le palier fédéral pour obtenir de l'aide. Cette tendance s'est manifestée d'une façon toute particulière au cours des années '60 et elle s'est maintenue, voire même institutionnalisée, pendant les années '70. Or, l'aide fédérale s'avère être une autre source de difficultés. Ainsi, vers la fin des années '60, l'**Advisory Commission on Intergovernmental Relations** a noté l'existence de presque 400 programmes de subventions destinés aux villes, alors que quelque 50 organismes fédéraux s'occupaient exclusivement de problèmes d'approvisionnement et de pollution de l'eau, soit deux fois plus que dix ans auparavant. Le nombre des programmes et la quantité des organismes chargés de les administrer ont donc rendu fort complexes les relations entre les villes et le gouvernement fédéral. En 1970, deux objectifs s'imposaient: d'abord la réduction, puis la réorganisation rationnelle des programmes d'aide fédéraux, de façon à éviter la confusion et le gaspillage, tout en permettant que les buts premiers de ces programmes d'assistance soient atteints. Par ailleurs, le rôle du gouvernement d'état dans l'administration des programmes fédéraux de subventions aux municipalités posait d'autres problèmes. Dans le contexte économique du début et du milieu des années '70, la concurrence que se livraient les organismes en quête de fonds, associée aux vicissitudes des programmes de partage de revenus, ont envenimé davantage la situation.

Le problème des **home rules** dérivant essentiellement d'une absence de dispositions spécifiques relatives à la souveraineté locale, dans la constitution du XVIIIe siècle, fait qu'à la fin du XXe siècle on se trouve en présence d'un réseau complexe d'entités administratives concurrentes, réseau qui détermine à son tour la façon dont s'énonce la réaction des gouvernements aux prises avec le défi que représente le développement urbain du pays.

Le morcellement des gouvernements locaux

Il est normal que des besoins divers, émanant de différentes collectivités qui évoluent dans des milieux physiques, sociaux et économiques variés, engendrent des différences au niveau des structures des gouvernements locaux. Les diverses façons de ces gouvernements pour s'adapter à leur environnement respectif ont été d'une grande importance

pour l'évolution du pays. Le phénomène de la croissance régionale et particulièrement celui des zones métropolitaines ont fait émerger des besoins et des problèmes dont la portée s'étend au-delà des limites municipales proprement dites. D'autre part, la multiplicité des unités de gouvernement local au sein des régions métropolitaines rend difficile, voire même impossible, l'adoption de solutions communes. Bon nombre d'observateurs ont remarqué qu'au lieu de partager leurs ressources et de tenter d'adopter une approche commune pour solutionner les problèmes de nature régionale, les municipalités cherchent à préserver leur indépendance et privilégient les solutions parcellaires. Afin de s'assurer les services essentiels à l'extérieur des zones métropolitaines, on a donc multiplié les entités locales et les districts spéciaux.[9] En guise d'illustration de ce phénomène, mentionnons que le nombre total des districts spéciaux est passé de 8 300 en 1942 à près de 23 900 en 1972. À l'intérieur des zones métropolitaines, ce nombre est passé de plus de 3 700 vers la fin des années '50 à plus de 8 000 au début des années '70.

Les spécialistes des affaires municipales affirment qu'à moins d'un renversement de cette tendance au morcellement des gouvernements locaux, tendance qui semble vouloir se maintenir au cours des années '70, nos grandes zones métropolitaines, leurs villes-noyaux et leurs banlieues connaîtront des problèmes de toutes sortes, notamment ceux qui sont inhérents aux coûts de duplication (coûts inévitables lorsque plus d'un gouvernement fournissent des services de même nature dans une région donnée). Il peut encore arriver que des municipalités paient un prix excessif si, par exemple, au lieu de puiser leur eau à une source centrale unique, elles insistent pour se doter de systèmes d'approvisionnement distincts[10]. Une autre difficulté réside dans le fait que les ressources financières et les services régionaux sont répartis de façon inégale sur le territoire régional. Chaque zone métropolitaine se compose en effet de communautés bien nanties et d'autres moins fortunées. Ce sont d'ordinaire les classes moyenne ou supérieure qui se déplacent vers les banlieues, du fait qu'elles peuvent assumer l'augmentation du fardeau fiscal que cela représente. D'autre part, une proportion de plus en plus importante de pauvres (c'est-à-dire les gens les moins en mesure de payer des impôts et les personnes les plus nécessiteuses) reste concentrée dans les grandes villes. Il en résulte que les villes-noyaux ont de plus en plus de mal à maintenir leurs normes de service.

Soulignons enfin que plus de 13 000 des 18 000 municipalités hors zones métropolitaines recensées en 1972 ont révélé qu'elles devaient faire face à des difficultés bien spécifiques. En effet, pour des raisons géographiques évidentes, la solution du regroupement (et l'économie d'échelle qui en découle) qui s'appliquait très bien dans le cas des entités gouvernementales de nature métropolitaine, n'a pas pu être adoptée dans le cas des petites villes. Il en est résulté que les gouvernements locaux qui avaient au départ un potentiel suffisant pour satisfaire leurs propres besoins se sont vu imputer des frais supplémentaires du fait qu'ils devaient fonctionner sur une échelle réduite.

Le morcellement des gouvernements locaux est donc un problème qui s'ajoute à ceux des droits de souveraineté qu'engendrent les **home rules**. Ces différentes composantes de l'urbanisation contemporaine influenceront sans aucun doute la façon dont les gouvernements relèveront le défi qui se présente à eux.

Les structures municipales

La façon dont sont actuellement organisés les gouvernements — troisième aspect essentiel de la réaction des gouvernements au défi urbain — peut être considérée comme le produit des changements qu'a connus le système des valeurs de notre société au cours de l'histoire. Selon Herbert Kaufman, trois ensembles de valeurs ont eu un impact considérable sur l'évolution du gouvernement local aux États-Unis[11]: il s'agit 1) des valeurs relatives à la représentativité; 2) des valeurs qui touchent la compétence technique non partisane, et 3) des valeurs relatives à l'autorité. À différentes périodes de l'histoire

américaine, l'une ou l'autre de ces valeurs a en effet influencé la structure de l'organisation gouvernementale locale et elles ont, de toute évidence, continué d'exercer une influence prépondérante sur ce secteur, pendant les dernières décennies.

Les valeurs gouvernementales[12]

L'époque de la révolution américaine illustre fort bien ce que Kaufman définit comme une « recherche de représentativité ». L'antagonisme qui grandissait entre les colons, d'une part, et la monarchie — particulièrement les gouverneurs — d'autre part, a engendré une profonde méfiance envers le pouvoir en général. Après 1776, l'executive rule qui constituait un rappel de l'autorité royale, était méprisé à peu près partout. Le régime démocratique en étant à ses premières heures, les citoyens se sont tournés vers leurs propres législatures qu'ils percevaient comme plus représentatives de leurs intérêts[13]. Au niveau local, les tâches de commandement ont alors été confiées à un conseil formé de représentants élus et au sein duquel le maire n'avait souvent qu'un rôle honorifique.

La période qui a suivi l'assermentation du président Jackson en 1829 se caractérise donc par un renforcement des valeurs relatives à la représentativité. La démocratie jacksonnienne a contribué à faire ressortir le caractère anti-aristocratique du citoyen ordinaire. Il était généralement reconnu à cette époque que « tous les hommes se valaient » et on ne croyait pas qu'un candidat dût posséder des qualités particulières pour occuper un poste déterminé. On a alors assisté à une baisse du nombre de postes à caractère nominatif, à la faveur d'une augmentation des postes électifs. L'élection devint donc le principal moyen de faire accéder un candidat à un poste donné.

Mais après la Guerre civile, il est apparu évident que les postulats traditionnels en faveur de la représentativité comportaient d'importantes lacunes. La société devenait de plus en plus complexe, et même si les valeurs démocratiques demeuraient profondément enracinées, la révolution industrielle, alors en voie de modifier profondément le mode de vie de la nation, engendrait des problèmes complexes qui outrepassaient bien souvent les compétences de plusieurs conseillers amateurs qui n'assumaient leurs tâches qu'à temps partiel. À la fin du dix-neuvième siècle, la corruption d'un grand nombre de fonctionnaires et le patronage exercé par les chefs de partis municipaux ont aussi contribué à soulever des doutes sur la représentativité des élus.

Il ne faut donc pas s'étonner qu'on se soit mis à privilégier de plus en plus la compétence technique et la neutralité politique. On a donc mis au point de nouvelles méthodes afin de combattre les excès du système. Certaines grandes villes ont établi des systèmes de promotion au mérite afin d'assurer un certain niveau de compétence à leur organisation. On a mis sur pied divers comités et commissions afin d'éliminer les ingérences politiques dans l'administration gouvernementale. On croyait alors que si les commissaires occupaient leurs postes durant de longues périodes, il deviendrait impossible aux individus et aux partis d'exercer un trafic d'influence pour faire valoir leurs intérêts. Mais, les réformateurs avaient oublié que la prolifération des postes électifs, à laquelle on avait assisté sous Jackson, et la multiplication des comités et commissions, à laquelle on assistait alors, entraîneraient d'immenses difficultés de coordination gouvernementale. En conséquence, le public s'est vu confondu par la complexité gouvernementale et les intérêts particuliers se sont fait valoir davantage.

Une nouvelle modification des valeurs concernant les structures gouvernementales s'est alors produite. De nouveaux réformateurs ont commencé à promouvoir des théories prônant l'intégration et la coordination du gouvernement municipal, sous l'autorité des maires, ceux-là mêmes qu'on avait discrédités un siècle auparavant. Ces réformateurs croyaient qu'en réduisant le nombre des organismes administratifs indépendants et qu'en établissant une nette hiérarchie sous l'autorité du maire, on pourrait augmenter l'efficacité administrative et introduire dans l'organisation une attitude de responsabilité. C'est alors

le maire qui, dans un tel contexte, serait tenu responsable de l'administration en face de l'électorat. Ce changement des valeurs a donc fait qu'on a accordé aux maires de nouveaux pouvoirs de nomination et de révocation. C'est même à cette occasion qu'est apparu à plusieurs endroits le droit de veto du maire. On a peu à peu augmenté leur personnel, on a prolongé la durée de leur mandat et, dans les villes les plus importantes, on leur a accordé les prérogatives relatives à l'élaboration et à l'application du budget. Cette modification des valeurs faisait donc qu'on privilégiait désormais le concept d'autorité.

On voit ainsi qu'à différentes époques de l'histoire, les valeurs relatives à la représentativité, à la compétence technique non partisane et à l'autorité ont contribué à modifier les structures gouvernementales. Toutefois, ces valeurs ont une importance plus qu'historique. Si l'on considère les structures officielles des gouvernements municipaux actuels, on constate qu'ils sous-tendent encore les trois ensembles de valeurs fondamentales qui motivaient le choix des structures gouvernementales du temps de la république. Nous étudierons séparément chacun de ces types de gouvernement, soit le gouvernement dirigé par un maire et un conseil, celui qui est composé d'une commission, et celui que dirigent ensemble le conseil et le gérant municipal. Mais il convient de mentionner qu'il peut exister des variations importantes à l'intérieur de chacune de ces catégories.

Le gouvernement dirigé par un maire et un conseil

Avant d'étudier ce type de structure gouvernementale, il importe d'établir une distinction entre les cas où le maire a plus de pouvoirs que le conseil et ceux où ce rapport de force est inversé. Notons, d'autre part, que bon nombre des villes dirigées par un maire et un conseil se situent entre les deux extrêmes. Les gouvernements où l'importance du maire est très restreinte tirent leur origine des débuts de l'histoire des États-Unis et ils semblent refléter, en premier lieu, les valeurs de représentativité. Les maires y ont des pouvoirs plus restreints que ceux du conseil en matière de questions administratives; leur autorité est très limitée sur des questions comme les nominations, les congédiements et l'élaboration du budget. Il arrive même que leur tâche, en tant que responsables de l'administration, ne dépasse pas le simple fait de porter le titre. Ce type de gouvernement existe dans un grand nombre de municipalités et particulièrement dans les plus petites où les valeurs relatives à la représentativité sont profondément ancrées.

Dans les gouvernements où le maire a une forte influence, le rôle du conseil est beaucoup plus restreint et le maire jouit de pouvoirs administratifs plus grands. Les adeptes de cette structure soutiennent qu'un gouvernement ne peut être responsable que si les pouvoirs administratifs sont centralisés auprès de celui qui détient le pouvoir exécutif. Ils prétendent qu'une administration qui fonctionne sous la direction d'un maire, avec un conseil agissant comme organisme législatif, a des chances d'accéder à un plus haut niveau d'efficacité et à une meilleure coordination. Le premier exemple de ce type de gouvernement apparaît en 1897, alors que la **National Municipal League** élabore la première charte de la ville modèle. Ce document met de l'avant une forme de gouvernement où le pouvoir exécutif est très fort et gravite essentiellement autour du maire. Les procédures de scrutin y sont simplifiées et on y centralise le pouvoir législatif au conseil municipal, constitué d'une seule chambre. À cause de l'influence de la **National Municipal League** et de ses réformateurs, cette forme de gouvernement s'est implantée solidement au cours des premières décennies de notre siècle.

Afin de faire face à la complexité grandissante du secteur urbain, phénomène qui se faisait particulièrement sentir dans les grandes villes, des centres d'importance tels que New York, Chicago, Philadelphie et la Nouvelle Orléans ont offert à leur maire l'assistance d'un administrateur qui, sous sa direction, devait assumer les tâches de routine se rapportant aux communications internes et intergouvernementales, à la préparation du budget, à la direction du personnel et à d'autres fonctions similaires. Cette façon d'agir

visait à libérer le maire des tâches de supervision courante, de façon à lui permettre de se consacrer davantage à l'élaboration de politiques.

Ainsi, dans les villes où le maire a un rôle prépondérant, il s'identifie comme le responsable de l'administration et, à ce titre, c'est lui qui assume la responsabilité de la préparation du budget, de la nomination et du congédiement des directeurs de service et de tous les autres cadres. C'est lui qui, à toutes fins pratiques, est responsable du fonctionnement politique et administratif du gouvernement municipal. Les partisans de ce système font de plus ressortir les avantages politiques et administratifs qu'il comporte: il implique en effet que le maire est responsable devant son électorat et permet que ce dernier exige du maire un leadership des plus consistants. De plus, le maire qui jouit d'importantes prérogatives se trouve dans une position qui lui permet d'utiliser plusieurs ressources politiques — notamment le patronage — dans les grandes villes où les groupes d'intérêt se mènent une lutte intense.

Au milieu des années '70, les municipalités dirigées par un maire et un conseil étaient celles qu'on rencontrait le plus. Près de 3 300 villes de plus de 2 500 habitants avaient adopté cette formule. Vingt et une villes de plus de 500 000 habitants étaient gouvernées de cette façon, alors que seulement cinq d'entre elles avaient opté pour un gouvernement dirigé par un conseil et un gérant. Quant aux six villes de plus d'un million d'habitants, elles avaient toutes choisi d'être dirigées par un maire et un conseil.

Le gouvernement dirigé par une commission (ou une autre structure du genre)

Vers le milieu des années '70, l'importance des gouvernements composés d'une commission est assez restreinte. On n'en rencontre alors que 220 exemples dans tout le pays. Ce système est en effet moins populaire que celui des **town meetings*** implanté dans plus de 265 villes. Nous décrirons donc ici ces deux formes de gouvernement.

Le premier gouvernement formé d'une commission a été créé en 1900 lorsque le gouverneur du Texas a nommé une commission composée de cinq hommes d'affaires pour administrer la ville de Gavelston à la suite d'un ouragan catastrophique survenu cette année-là. Ce type de gouvernement reflète comme le précédent les valeurs relatives à la représentativité, mais aussi celles qui se rapportent à la compétence technique non partisane. En vertu de ce système, un petit nombre de commissaires (ordinairement de 5 à 7) sont élus sous une étiquette généralement indépendante. Ils deviennent alors responsables de la formulation des politiques et de la législation municipale. Pour ce qui touche l'administration proprement dite, chaque commissaire est chargé d'un secteur d'activités spécifique (finances, voirie, etc.). Il en résulte que, contrairement au gouvernement composé d'un maire et d'un conseil, l'autorité administrative et l'autorité législative sont ici entre les mains des mêmes responsables.

Ceux qui privilégient cette formule soutiennent que la simplicité du processus électoral qu'elle implique permet que la structure gouvernementale soit facile à comprendre. Certains critiquent, par contre, les dangers d'amateurisme et de morcellement administratif qu'il comporte. Cependant, puisque la popularité de ce type de gouvernement a énormément baissé et ce, depuis fort longtemps, le présent débat est de nature plutôt théorique.

Le système qu'on désigne par l'expression **town meeting** est davantage propre à la Nouvelle-Angleterre. Durant la période coloniale dont il tire ses origines, il a joué un rôle prépondérant dans le renforcement de la conscience démocratique qui devait conduire à la Révolution. Bien que cette dernière formule soit fidèle au souci de représentativité,

* N. de la T.: **Town meeting**, conseil administrant la municipalité et réglant tous les problèmes d'intérêt local (principalement en Nouvelle-Angleterre). Voir DEAK, **Grand dictionnaire d'américanismes**, éd. du Dauphin, 1973, p. 757.

elle n'occupe pas toujours une place très importante dans la configuration globale des gouvernements municipaux du pays.

Le gouvernement dirigé par le conseil et le gérant municipal

Ce type de gouvernement reflète essentiellement les trois valeurs fondamentales dont nous avons traité plus haut. Un conseil composé d'élus constitue l'organisme responsable de l'élaboration des politiques (représentativité); des élections à caractère non partisan sont tenues dans la plupart des villes afin d'élire un professionnel qui supervisera l'administration à titre de gérant (compétence technique non partisane). Enfin, le nombre des organismes indépendants est restreint et on les intègre dans une hiérarchie à la tête de laquelle se trouve le gérant municipal (autorité).

Dans ce type de gouvernement, c'est le conseil qui assume la fonction législative. Il nomme un gérant qui, à son tour, choisit et dirige les directeurs de service. Lorsqu'il y a présence d'un maire, son rôle est souvent limité à celui d'un figurant. Dans environ la moitié des municipalités de ce type, le conseil choisit le maire parmi ses membres alors que, dans les autres, il est élu au scrutin populaire.

En se basant sur l'expérience de Staunton (Virginie) où, en 1908, fut créé le premier poste de « gérant général », Richard Chields, créateur du modèle conseil-gérant municipal, a établi une nette distinction entre l'élaboration des politiques et l'administration proprement dite. Retenant certains éléments du gouvernement par commission, notamment l'intégration structurale et le processus électoral simple et non partisan, il y a ajouté la présence d'un professionnel devant assumer des fonctions de gérance générale, empruntant cette idée du secteur privé. On peut donc dire de façon succinte que le conseil propose et que le gérant exécute. Toutefois, dans la pratique, cette distinction ne s'est pas toujours montrée aussi nette. En raison des pouvoirs qui lui sont conférés (nomination et congédiement des cadres, préparation et exécution du budget, coordination générale de l'administration), le gérant municipal exerce par ricochet une certaine influence sur l'élaboration des politiques municipales. Les politicologues s'accordent à dire que les meilleurs gérants municipaux sont ceux qui savent formuler des politiques, mais qu'ils doivent le faire avec beaucoup d'habileté et de discrétion[14], puisqu'ils doivent leur poste au bon vouloir du conseil.

Parmi les avantages que comporte ce type de gouvernement, mentionnons, d'une part, le fait que les responsabilités relatives à la gestion et à la supervision relèvent d'une même personne, et d'autre part, le fait qu'on y accorde une grande importance à la compétence. On a par contre soutenu qu'une telle formule n'incitait pas vraiment à l'exercice d'une autorité politique efficace, spécialement dans le cas des grandes villes où les problèmes sont plus intenses. Certains prétendent aussi que les professionnels qui exercent les tâches de gérant n'ont pas les ressources politiques requises pour exercer un rôle de médiateur entre les puissantes forces politiques qui s'affrontent, tels les syndicats, les groupes d'affaires, les groupes ethniques et raciaux.

Quoi qu'il en soit, cette forme de gouvernement jouit actuellement d'une grande popularité. Vers le milieu des années '70, quelque 2 350 villes de plus de 2 500 habitants y recouraient. Presque toutes celles de plus de 50 000 habitants l'avaient adoptée, soit plus de 210, alors que seulement 160 d'entre elles avaient choisi un système de gouvernement composé d'un maire et d'un conseil, et qu'à peine deux douzaines avaient choisi d'être gouvernées par une commission.

Résumé

La façon de répondre des gouvernements au défi que constitue l'urbanisation peut être perçue comme le reflet des divers ensembles de valeurs auxquelles ont adhéré les

collectivités, depuis plus de deux siècles. On peut aussi dire que les structures actuelles des gouvernements municipaux traduisent de façon concrète les complexités, les grandeurs et les faiblesses inhérentes à ces valeurs. Elles constituent d'autre part l'environnement à l'intérieur duquel doivent aujourd'hui fonctionner le gérant municipal et le responsable municipal des finances.

L'organisation de la gestion financière

Nous avons tenté, au cours des pages précédentes, de décrire l'environnement urbain et gouvernemental à l'intérieur duquel l'administration municipale contemporaine est appelée à évoluer. Il y a également lieu de décrire avec plus de précision le contexte administratif proprement dit et de voir le rôle qu'y joue la gestion financière. Nous nous attarderons ensuite à décrire les caractéristiques essentielles du processus décisionnel en matière de finances municipales.

Historique

Aux États-Unis, la réforme de la gestion financière s'est effectuée de concert avec tout le processus de réorganisation gouvernementale que nous avons décrit précédemment. Cela témoigne du rôle vital qu'a joué et que continue de jouer la gestion des finances dans l'administration des gouvernements municipaux. Ainsi, au moment où la décentralisation gouvernementale donnait lieu à la création des nombreux bureaux et organismes, l'administration financière effectuait des changements dans le même sens. Par contre, lorsque les gouvernements concentrés sur la personne du maire ou dirigés par un conseil et un gérant municipal ont connu une plus grande popularité, les éléments de la gestion des finances ont dû être regroupés.

Le mouvement de réforme civique auquel a donné lieu la fondation de la **National Municipal League**, en 1894, a exercé une influence significative sur les gouvernements municipaux apparus au cours des décennies ultérieures. En élaborant son projet de loi sur les corporations municipales en 1899, cette ligue devenait un des premiers groupements à souligner l'importance d'une autorité efficace au niveau exécutif. Du point de vue de l'organisation du secteur financier, il est intéressant de constater que le nouveau modèle proposait l'établissement d'un système budgétaire qui serait supervisé par le maire, plutôt que par le conseil. Le **New York Bureau of Municipal Research**, créé en 1906, ainsi que d'autres organismes, a repris cette idée par la suite. Le **New York Bureau of Municipal Research** concevait le budget municipal comme l'un des principaux outils du gouvernement. Il considérait plus précisément les opérations budgétaires comme des moyens permettant de réaliser des économies, d'éliminer les pratiques malhonnêtes et de fixer des normes comptables précises et objectives. On prévoyait assurer une coordination efficace en rassemblant les revenus et les dépenses sous la forme d'un plan financier d'ensemble que le maire ou le gérant serait chargé de soumettre au vote. Une fois le budget adopté, il suffirait de superviser l'utilisation des crédits affectés aux services et unités concernés. Bénéficiant de l'appui inconditionnel des hommes d'affaires qui souhaitaient la mise sur pied d'une véritable économie et l'assurance de l'efficacité gouvernementale, un grand nombre de villes en vinrent à adopter ces propositions.

Au cours des décennies suivantes, certains gouvernements locaux et d'état ont tenté d'améliorer et d'intégrer dans un même ensemble d'autres éléments se rapportant de près à la gestion financière. Ce processus d'intégration touchait des secteurs comme la comptabilité, la vérification, les achats, l'administration du secteur de la taxation et la gestion des fonds. Graduellement, on en est venu à penser que l'instauration d'un service des finances qui constituerait un instrument fondamental de management municipal pour

l'administrateur en chef, s'avérerait une modification fort utile. Peu à peu, cette idée se concrétisa, si bien qu'un observateur des années '20 constatait que:

> « . . . *la plupart des villes américaines ont entrepris la réforme plus ou moins totale de leurs pratiques financières et elles se sont toutes dotées d'une sorte de système budgétaire* »[15].

Mais la complexité de la gestion n'a pas cessé de s'accroître pour autant.

Au cours des années '70, on observait que là où les valeurs de représentativité prévalaient, certains administrateurs financiers (trésoriers et comptables municipaux) accédaient encore à leur poste par l'intermédiaire du processus électoral. Là où l'on privilégiait davantage la compétence technique, on trouvait une variété d'organismes financiers autonomes et semi-autonomes, allant des commissions d'appel aux commissions d'évaluation. Mais il demeure qu'en dépit des modes d'application variés, l'idée d'une intégration du système financier dans son ensemble avait acquis la faveur générale. Ce concept de système financier intégré doit donc occuper une place centrale dans tout débat sur l'organisation contemporaine de la gestion financière.

Le système financier intégré

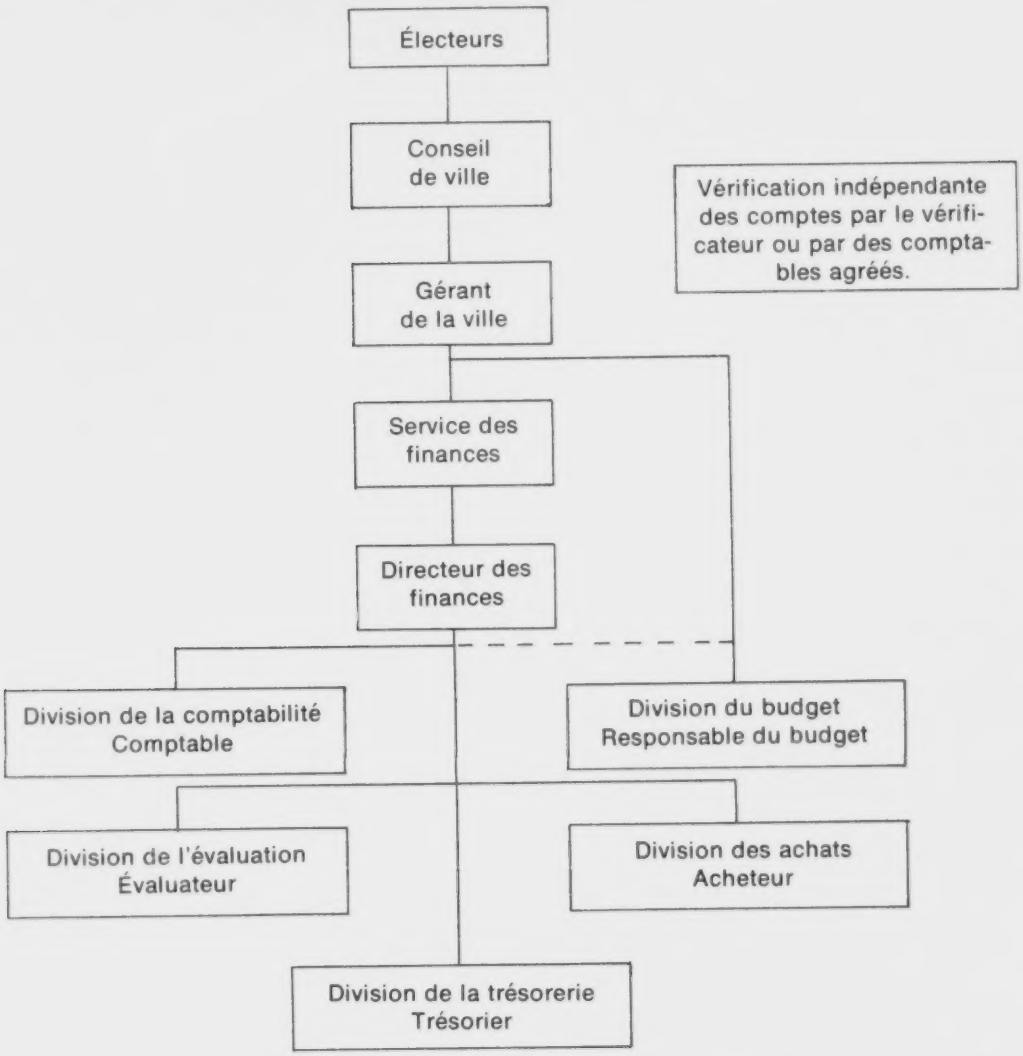
La charte de la ville modèle élaborée par la **National Municipal League** comportait un système financier intégré. On en trouvera une adaptation à l'illustration 1-1. Comme l'indique l'organigramme, le gérant municipal nommé par le conseil municipal assume la responsabilité générale de tout le secteur financier (dans les villes dirigées par un maire et un conseil où le rôle du maire est prépondérant, c'est ce dernier qui assume cette fonction). Le Service des finances est divisé en cinq centres de responsabilité, soit les divisions de la comptabilité, du budget, de l'évaluation, des achats et de la trésorerie. Le directeur du Service des finances est nommé par le gérant et fonctionne sous la responsabilité de ce dernier. Les chefs de division sont à leur tour nommés par le directeur du service. L'illustration 1-1 indique aussi que l'organigramme de la ville modèle comporte un secteur indépendant où s'effectue la vérification des comptes, opération qui s'ajoute à la vérification quotidienne des revenus municipaux qu'effectue la Division de la comptabilité, avant que ne soient acquittées les factures et réclamations. Cette vérification de dernière instance faite par le personnel de la Division de la vérification a lieu après le paiement des créances. Elle permet qu'un certain contrôle des cadres soit assuré, car elle détecte les erreurs qui ont pu survenir et les transactions illégales qui auraient pu être effectuées. On pourrait contester l'objectivité de cette vérification si elle était faite par ceux-là mêmes qui autorisent les dépenses. Mais dans un grand nombre de villes, elle incombe à un vérificateur choisi spécifiquement pour cette fonction.

À partir de ce cadre général, nous pouvons maintenant décrire les différentes composantes de la gestion financière municipale. Le tableau 1-2 illustre les responsabilités qui relèvent de chacune de ces composantes. On peut les décrire succintement comme suit:

Le directeur du Service des finances

À titre de chef de service, le directeur des finances supervise et coordonne la gestion des principaux services financiers. En tant qu'adjoint administratif du responsable de l'administration (maire ou gérant municipal selon le cas), il joue un rôle de conseiller financier, notamment en matière de gestion de la dette et de gestion des investissements. Dans certaines villes, il est aussi responsable du budget.

Illustration 1-1:
Organigramme de structure, Service des finances.



* Le pointillé indique que, dans bien des cas, le responsable du budget relève du responsable de l'administration; ses bureaux sont situés au Service des finances pour éviter la duplication des dossiers. Dans un grand nombre d'autres villes, le directeur des finances est responsable du budget.

La comptabilité

Après que le budget de l'année fiscale à venir a été adopté par le conseil, c'est la Division de la comptabilité qui sera responsable de l'administrer. Cette division doit alors veiller à ce qu'aucun service n'effectue de dépenses non autorisées et n'excède le montant d'argent qui a été alloué. La Division de la comptabilité tient à jour les comptes de même que l'inventaire des biens appartenant à la municipalité et elle fournit les renseignements financiers dont on aura besoin pour préparer le budget subséquent.

L'évaluation

En principe, la fonction d'évaluation n'implique pas, à proprement parler, de prise de décision, puisqu'elle consiste en l'application purement mécanique de lois d'état et de règlements municipaux relatifs à l'évaluation foncière à des fins de taxation. Toutefois, il arrive souvent en réalité que les évaluateurs disposent d'une certaine marge de discrimination, quant à la valeur des propriétés. À cause de cette situation, lorsque l'état n'a pas prévu de mécanismes d'appel pour les propriétaires fonciers, il incombe à la municipalité de créer une commission d'appel ou de normalisation afin d'entendre ceux qui contestent l'évaluation qu'on a faite de leur propriété.

La trésorerie

La Division du trésor perçoit les impôts et effectue les paiements municipaux. Ces deux volets constituent, en quelque sorte, la base même sur laquelle le gouvernement municipal peut fonctionner. Toutefois les paiements ne peuvent être versés qu'après une vérification préalable (de la comptabilité) et une approbation du comptable. Dans un grand nombre de municipalités, la trésorerie est aussi responsable de l'émission des permis et de l'administration de la taxe de vente.

Les achats

Cette division est chargée d'acheter la plupart des fournitures, matériel et équipement de la municipalité et de veiller à leur entreposage. La Division des achats peut permettre à la ville — particulièrement si celle-ci est grande — de réaliser des économies substantielles, parce que tous les achats y sont centralisés. Elle peut aussi exercer un contrôle sur la qualité en établissant des normes qui serviront à l'essai et à l'inspection du matériel et des fournitures achetés.

Le budget

La Division du budget occupe une place d'une importance capitale dans l'organisation financière globale de la municipalité. Lorsque les répartitions du budget de fonctionnement ont été déterminées, le chef de cette division devient un des principaux adjoints du responsable de l'administration. Lorsque le chef de la Division du budget n'est pas aussi directeur du Service des finances, il peut occuper le même bureau que l'administrateur en chef, ce qui facilite énormément les communications. Étant donné toutes les connaissances requises pour la préparation d'un budget, le responsable du budget en sait souvent plus que quiconque, y compris le maire ou le gérant, sur la structure administrative de la ville. Sa compétence dépassant souvent le domaine de la fiscalité, il peut être souhaitable qu'il contribue aux études et à l'élaboration des propositions concernant l'organisation administrative et la gestion en général.

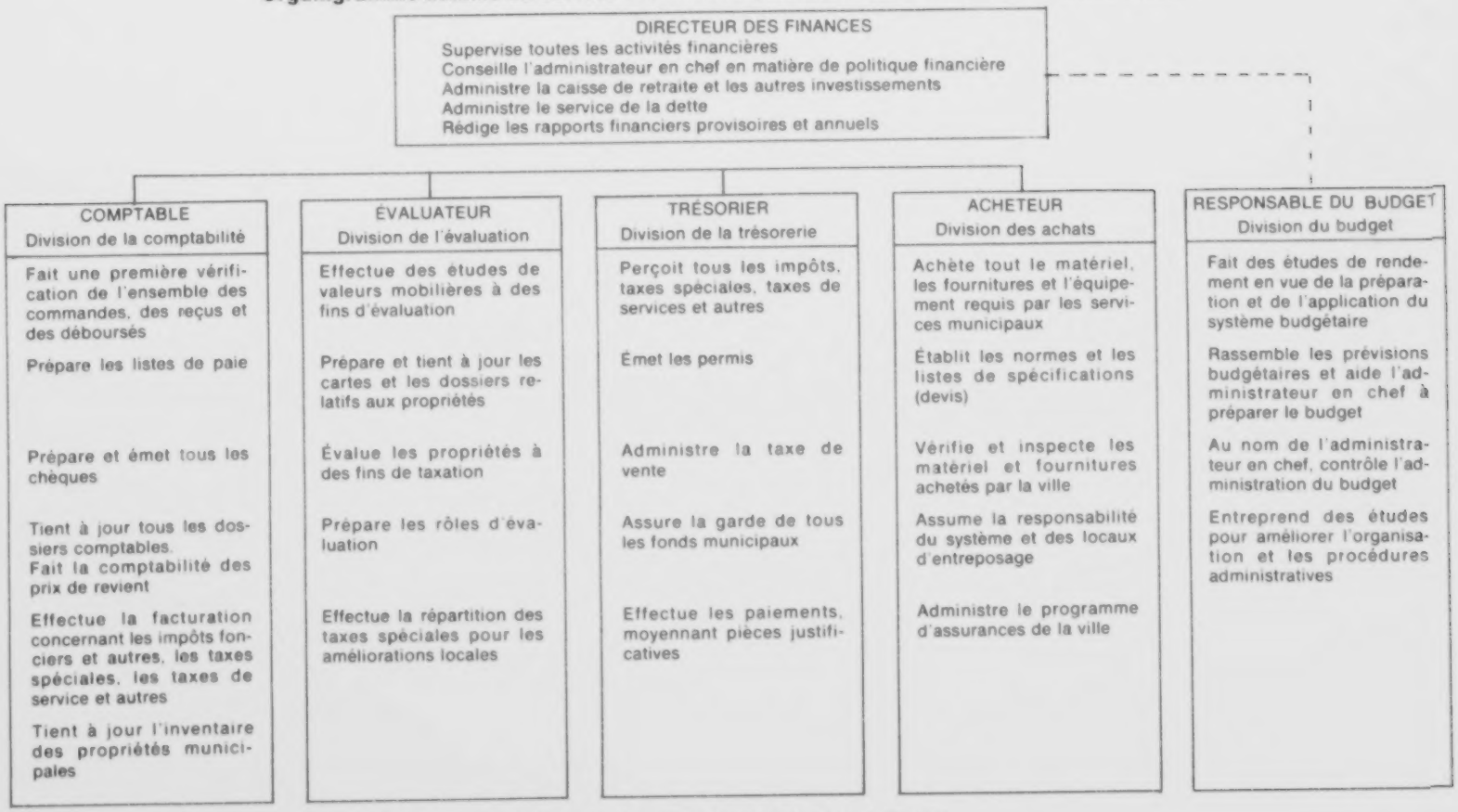
Le responsable du budget et son personnel aident aussi le responsable de l'administration à gérer le budget approuvé par le conseil. Chaque service doit leur remettre un échéancier indiquant les fonds qui leur seront nécessaires à chaque mois ou à chaque trimestre. Les affectations précises sont alors confiées à la division de la comptabilité qui effectue les vérifications requises, avant toute dépense.

Résumé

Au cours du vingtième siècle, l'organisation de la gestion financière s'est transformée et a progressé parallèlement à l'évolution générale du secteur gouvernemental, au niveau municipal. Cette évolution commune s'est effectuée dans le but de relever le défi que représente l'urbanisation accélérée que l'on connaît depuis quelques années. Toutefois, il importe de retenir que les différentes structures financières prennent place à l'intérieur d'unités de gouvernement très variées, allant des municipalités très petites aux grandes régions métropolitaines. La multiplicité de ces contextes administratifs est le produit

ILLUSTRATION 1-2:

Organigramme détaillé du Service des finances, illustrant les fonctions et activités types.



* Le pointillé indique que dans bien des cas, le responsable du budget relève du responsable de l'administration; ses bureaux sont situés au Service des finances pour éviter la duplication des dossiers. Dans un grand nombre de villes, c'est le directeur des finances qui est responsable du budget.

complexe des changements qui se sont exercés, tant sur les événements que sur les valeurs au cours de l'histoire.

Les décisions financières

Le processus décisionnel au centre du processus administratif

Au coeur même de tout ce qui entoure l'administration, soit les environnements urbain, gouvernemental et financier, se situe le processus décisionnel. C'est la prise de décision qui anime les structures organisationnelles et qui accélère ou retarde l'ensemble des opérations financières. C'est aussi à travers elle que se dessine l'expérience de milliers de gérants municipaux qui sont responsables de questions financières par tout le pays. Aussi convient-il de conclure notre introduction sur la vie financière des gouvernements locaux, en rappelant les éléments essentiels du processus décisionnel, car c'est à ce niveau précis que la gestion financière contemporaine atteint sa pleine expression.

La seule façon de bien comprendre le rôle du responsable du secteur financier est d'en faire l'étude dans les contextes de la vie municipale et de la prise de décision qui s'y rattache. Ainsi, le rôle et les responsabilités de ce cadre sont influencés tant par les valeurs et les aspirations de la collectivité que par les règlements qu'adopte la municipalité. Il doit transiger avec les représentants d'autres organismes publics et avec une foule de groupes d'intérêt, d'institutions communautaires et d'individus. Chacun de ces groupes et de ces individus aura sans doute des besoins et des aspirations spécifiques. Aussi, étant donné le climat d'incertitude économique qui prévaut actuellement, chacun peut être tenté d'insister pour que ses revendications soient entendues.

Le contexte décisionnel comporte donc des incitations et des contraintes de toutes sortes qui influenceront sans doute le responsable des finances dans l'accomplissement de sa tâche. Ainsi, ce dernier doit être familier avec son environnement externe, tout en exerçant un contrôle constant au niveau de l'organisation interne et des opérations courantes.

La prise de décision appliquée au budget

Nous tentons ici d'analyser, dans ses dimensions internes et externes, la tâche du directeur des finances. Nous avons choisi, pour ce faire, de traiter des théories et concepts se rapportant à la fonction budgétaire, puisque cette fonction occupe une place centrale dans la vie financière municipale et aussi parce qu'elle a fait l'objet de nombreuses études empiriques. On trouve une analyse plus approfondie sur le sujet au chapitre 4.

Le processus budgétaire municipal, une facette de la politique locale

Les politicologues ont consacré beaucoup d'efforts à déterminer de quelle façon l'interaction des forces politiques qu'on rencontre au niveau local influence les décisions budgétaires. Dans leur étude sur la ville de New York, Sayre et Kaufman ont défini le processus décisionnel comme une sorte de compétition entre plusieurs participants qui tentent d'exercer leur influence sur l'affectation des fonds publics et ce, à divers paliers de la structure gouvernementale[16]. Ces influences émanent tant des administrateurs de la ville que des mass-médias. Les auteurs ont aussi remarqué que le responsable du budget exerçait une influence prépondérante sur toutes ces forces contradictoires[17]. Bien que l'exemple de New York ne puisse pas vraiment servir de modèle, on peut affirmer, sans risquer de se tromper, que des pressions plus ou moins intenses s'exercent aussi dans des milliers de villes du pays moins importantes.

S'il est vrai que les intérêts de la collectivité jouent sur le processus budgétaire, l'inverse est également vrai. Une coupure budgétaire, par exemple, peut très bien signifier l'interruption d'un programme ou la fin d'une institution.

« C'est un moyen indirect mais souvent douloureux d'éliminer un programme: on le fait mourir d'inanition »[18].

Ici encore, les exemples les plus manifestes s'observent dans les grandes villes, mais on en trouve aussi au niveau des petites municipalités. On peut donc dire que dans tout système politique, quelle que soit son importance, le budget peut fort bien avoir un caractère avant tout politique. Le responsable du budget qui joue un rôle clé dans l'élaboration de ce document participe donc activement à la politique locale.

Le processus budgétaire, un processus décisionnel interne

Certains spécialistes considèrent, d'autre part, que le processus budgétaire est un processus interne du système politique et qu'il sous-tend des conflits et des compromis entre les administrateurs et les organismes du gouvernement. Dans son étude sur Cleveland, Détroit et Pittsburg, John Crecine a identifié quatre catégories d'intervenants dont l'influence se fait sentir à diverses étapes du processus; il s'agit du responsable de l'administration (le maire ou le gérant), des directeurs de service, du conseil municipal et des groupes d'intérêt.

Première étape: les requêtes provenant des services. Dans un premier temps, le directeur de service doit prendre en considération les sommes permettant d'assurer une continuité aux fonctions existantes. Il doit essayer de prévoir ce que le responsable de l'administration considérera comme acceptable et, enfin, déterminer les sommes additionnelles dont son service aura besoin pour l'année à venir. Crecine a observé que les directeurs des services s'en tiennent généralement aux directives que leur donne le maire ou le gérant; ils outrepassent rarement sa volonté et ne s'adressent pas directement au conseil pour obtenir des fonds supplémentaires.

Deuxième étape: étude des demandes et recommandations du responsable de l'administration. À cette étape, il incombe au responsable de l'administration, assisté de son personnel, d'établir un plan budgétaire dans lequel les crédits seront proportionnés aux revenus estimés, et qui permettra que chaque service conserve tout au moins sa taille et ses prérogatives actuelles. L'obstacle qui se présente le plus souvent à cette étape est l'excédent des demandes en regard des ressources. Lorsqu'il s'agit de décider à quel endroit il y a lieu d'amoindrir les demandes et de combien, le responsable de l'administration demande l'avis du responsable du budget. Les directeurs de service et le conseil ne sont généralement pas consultés à ce sujet.

Troisième étape: autorisation du conseil. Le conseil doit alors étudier le plan budgétaire que lui a soumis le responsable de l'administration. Crecine a remarqué que, faute d'assistants spécialisés et à cause de la complexité et du caractère détaillé du document, le conseil adopte souvent le budget tel que soumis.

Constatant le fait que le processus budgétaire gravite essentiellement autour du responsable de l'administration qui le contrôle, Crecine a noté que la participation des groupes d'intérêt à l'élaboration du budget est minimale et que leur influence est assez limitée. Meltsner et Wildavsky observent également que le gérant municipal « est l'élément clé du processus décisionnel . . . Il passe en revue l'ensemble du budget; prend la plupart des décisions qui s'y rapportent; conduit les discussions du conseil de ville et agit comme si le budget était le sien propre. Il utilise enfin cet instrument comme moyen d'influence à tous les niveaux de la structure municipale »[20].

Le processus budgétaire et l'approche résiduelle

D'autres études ont abordé la question en examinant les méthodes utilisées par le personnel affecté au budget, lorsqu'il s'agit de choisir entre diverses propositions. Les études démontrent que ceux qui prennent les décisions financières tendent à adopter une approche dite résiduelle, à cause des contraintes de temps et de coûts qui ne permettent pas que soient étudiées toutes les solutions possibles, ni les conséquences qu'elles impliquent[21]. Cette approche suppose essentiellement que « le niveau actuel de financement des services est reconnu comme base acceptable pour les décisions ultérieures. Le budget de l'année à venir aura comme base celui de l'année présente qui se basait lui-même sur celui de l'année antérieure »[22].

On a tenté d'expliquer cet engouement pour l'approche résiduelle par le fait qu'il semble plus commode au responsable du budget et aux autres cadres de prendre pour acquises les opérations courantes antérieures, plutôt que d'entreprendre la réévaluation de tous les programmes et de toutes les politiques qui les sous-tendent. Chaque budget donne aussi lieu à des engagements et autorisations sur lesquels il est inutile de revenir subséquemment. De plus, la majorité des employés municipaux, de même que l'ensemble des usagers des services publics locaux, n'apprécieraient pas que les tâches et les services soient considérablement modifiés lors de l'adoption de chaque budget. Enfin, le fait de colliger tous les renseignements éventuellement requis pour connaître l'impact de toutes les initiatives possibles, entraînerait des coûts prohibitifs.

Un grand nombre de sociologues ont critiqué ce type d'approche, soutenant que le budget qui en découle ne s'exprime qu'en termes de pourcentage et que le contenu même du budget, c'est-à-dire l'importance des sommes et ce qu'elles impliquent, risque d'être laissé pour compte. Comme le remarquait Sharkausky: « Les critères utilisés par les responsables des décisions financières ne démontrent aucun intérêt pour l'économie, pour les programmes des partis politiques ou pour les objectifs visés par telle ou telle politique. . . Ils ne traduisent aucune idéologie et ne sont, par nature, aucunement apparentés à quelque programme »[23]. Les défenseurs de ce type d'approche soutiennent, pour leur part, qu'il est impossible d'évaluer avec justesse les rapports coûts/bénéfices si l'on tient compte de toutes les valeurs politiques, sociales et économiques qui peuvent intervenir. Ils prétendent aussi qu'une politique de rationalité intégrale risquerait fort de se révéler inefficace, étant donné les délais et les coûts qu'impliquent ordinairement les changements radicaux au niveau des politiques.

L'avenir

Du fait que les responsabilités financières des municipalités s'accroissent sans cesse, il est probable que l'approche résiduelle devra faire place à de nouvelles techniques d'allocation des ressources. On a manifesté un grand enthousiasme à l'égard du système PPB (rationalisation des choix budgétaires) au cours des années '60, mais il apparaît aujourd'hui que ce système n'est pas une panacée. L'approche du PPB comporte tout de même l'avantage de « forcer » les organismes municipaux à définir clairement leurs objectifs de base, à analyser systématiquement les possibilités qui leur permettraient de réaliser ces objectifs et à planifier leurs dépenses à la fois à court et à long terme.*

Ce bref aperçu des divers aspects du processus budgétaire, situé dans un contexte de management municipal moderne, nous a permis de metttre en évidence le fait qu'on peut aborder le sujet de plusieurs façons. Il ressort aussi que celui qui est responsable de décisions financières doit aujourd'hui être au courant de toutes les méthodes existantes pouvant s'offrir à lui. Il doit enfin être familier avec les contextes interne et externe de ses décisions.

---

* La fin des années '70 voit l'apparition du BBZ (Budget Base Zéro), permettant la remise en cause des articles ou des programmes budgétaires.

Conclusion

Le présent chapitre constitue une description d'abord historique, puis contemporaine, des changements qui touchent le milieu urbain aux États-Unis; des diverses attitudes adoptées par les gouvernements pour répondre à ces changements; des modifications qui en ont résulté dans l'organisation des finances municipales et, enfin, du rôle primordial qu'on doit accorder aujourd'hui au contexte même qui entoure la prise de décision dans le domaine des finances. Cette analyse d'ensemble se poursuivra au cours des trois chapitres subséquents qui traitent respectivement des dépenses des gouvernements locaux, de leurs revenus et du rôle prépondérant de la fonction budgétaire.

BIBLIOGRAPHIE

1. BRYCE, James, **THE AMERICAN COMMONWEALTH**, vol. 1, New York: The MacMillan Company, 1920 (première édition, 1888), p. 640.

2. Ibid., p. 641.

3. Voir la National Advisory Commission on Civil Disorders, **REPORT OF THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS** (New York: Bantam Books, 1968); Urban America, Inc., and the Urban Coalition **ONE YEAR LATER: AN ASSESSMENT OF THE NATION'S RESPONSE TO THE CRISIS DESCRIBED BY THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS** (New York: Praeger Publishers, 1969); President's Committee on Urban Housing, **A DECENT HOME** (Washington, D.C.: Government Printing Office 1969); President's Committee on Urban Housing, **BUILDING THE AMERICAN CITY** (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1968).

4. Les ouvrages ci-après illustrent le négativisme qui s'est manifesté dans les premiers ouvrages sur les villes et qui se manifeste encore de nos jours: Lincoln Steffens, THE SHAME OF THE CITIES (New York: McClure, Phillips & Co., 1904); Frank J. Goodnow, MUNICIPAL GOVERNMENT (New York: Century Company, 1909); Chester C. Maxey, AN OUTLINE OF MUNICIPAL GOVERNMENT (New York: Doubleday, Page & Co., 1924). Le sujet est élaboré dans une perspective plus vaste par Morton White et Lucia White, THE INTELLECTUAL VERSUS THE CITY (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964).

5. Le Bureau of the Census, définit la **SMSA** comme une région comprenant au moins une ville de plus de 50 000 habitants. Le (ou les) comté(s) où se trouve cette ville principale constitue le noyau de la région. Les comtés périphériques sont inclus dans la région s'ils englobent des travailleurs non agricoles et s'ils sont intégrés à la ville noyau sur les plans social et économique. Pour ce qui est des critères techniques, voir Département du Commerce des États-Unis, Social and Economic Statistics Administration, Bureau of the Census, STANDARD METROPOLITAN STATISTICAL AREAS, 1959 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960), de même que certains rapports ultérieurs.

6. GOTTMAN, Jean, MEGALOPOLIS: THE URBANIZED NORTHEASTERN SEABORD OF THE UNITED STATES (New York: Twentieth Century Fund, 1961), p. 5.

7. DILLON, John F. COMMENTARIES ON THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS, 5e éd. (Boston: Little, Brown & Co., 1911), vol. 1, sec. 237.

8. BAKER v. CARR, 369 U.S. 186 (1962)

9. Le district spécial est une unité de gouvernement substantiellement autonome. En règle générale, il est doté de pouvoirs d'imposition et du pouvoir d'émettre des obligations pour financer des services spécialisés comme les loisirs, les égoûts, les aqueducs, les aéroports, le stationnement et la santé publique. Contrairement aux gouvernements urbains ou de comté, le district spécial n'assure qu'un seul service ou un nombre très restreint de services. Voir Bureau of the Census, CENSUS OF GOVERNMENT, 1972, vol. 1: GOVERNMENT ORGANIZATION (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973), p.4.

10. Voir Edward H. Hobbs, « A Problem: Fragmentation, One answer: Annexation » NATIONAL CIVIC REVIEW 60 (septembre 1971): 429, 430.

11. KAUFMAN, Herbert, POLITICS AND POLICIES IN STATE AND LOCAL GOVERNMENTS (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1963), chap. 2

12. Ibid.

13. Au niveau national, les articles de la Constitution ne prévoient aucun pouvoir exécutif. Certains ont prétendu que la puissance du président, telle qu'elle a été établie à la Convention de Philadelphie en 1787, est attribuable au caractère des délégués qui s'y trouvaient.

14. Voir, à titre d'exemple, Stanley T. Gabis, « Leadership in a large Manager City: The Case of Kansas City », THE ANNALS 347 (mai 1963): 52-63; Keith Mulrooney, éd. « Symposium on the American City Manager: An Urban Administrator in a Complex and Evolving Situation », PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 31 (janvier/février 1971): 6-46.

15. BURKHEAD, Jess, GOVERNMENT BUDGETING (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956), p. 14.

16. Wallace S. Sayre and Herbert Kaufman, GOVERNING NEW YORK CITY (New York: Russell Sage Foundation, 1960).

17. Ibid., p. 366.

18. CONN, Paul H., CONFLICT AND DECISION-MAKING (New York: Harper & Row, 1971), p. 83.

19. CRECINE, John P. GOVERNMENTAL PROBLEM SOLVING: A COMPUTER SIMULATION OF MUNICIPAL BUDGETING (Chicago: Rand McNally & Co., 1969).

20. MELTSNER Arnold J. et WILDAVSKY, Aaron, « Leave City Budgeting Alone! A Survey, Case Study and Recommendations for Reform », dans FINANCING THE METROPOLIS, éd. John P. Crecine (Beverly Hills: Sage Publications, 1970), p. 344.

21. Voir Charles E. Lindblom, « The Science of Muddling Through », PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 19 (printemps 1959); 79-88.

22. FRIEDMAN, Lewis A. et DOWNES, Bryan T., « Local Level Decision-Making and Budgetary Outcomes: A Theoretical Perspective on Research in Fourteen Fourteen Michigan Cities », document remis à l'assemblée annuelle de l'Association américaine de science politique, Chicago (Illinois), 7-11 septembre 1971.

23. SHARKANSKY, Ira, SPENDING IN THE AMERICAN STATES (Chicago: Rand McNally & Co., 1970), p.13.

Chapitre II

Vue générale des dépenses des gouvernements locaux

« L'argent règle tous les problèmes »*

Ecclesiastes

Quels sont les biens et les services qui relèvent de la compétence des gouvernements locaux?
Quelles dépenses pourraient être augmentées?
Lesquelles pourrait-on réduire?
Quels sont les critères qui guident la répartition de l'enveloppe budgétaire?

Tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin au financement des municipalités se posent ces questions, mais ils le font à partir de perspectives qui sont souvent fort différentes. Le citoyen ordinaire, par exemple, identifie les dépenses gouvernementales à tous les biens et services pris dans leur ensemble: construction de rues, de routes et d'écoles, installation de feux de circulation, achats de livres pour la bibliothèque, etc. Il ne lui viendra peut-être même pas à l'esprit de distinguer, à cet égard, les divers niveaux de gouvernement. Les citoyens qui sont plus engagés « socialement », comme le clergé, les travailleurs sociaux et les bénévoles, perçoivent les dépenses gouvernementales en termes instrumentaux, c'est-à-dire comme un moyen pouvant permettre la réalisation de programmes qu'ils considèrent urgents. Ils ne se préoccupent donc pas de savoir si les sommes qui leur sont nécessaires leur proviendront du budget municipal, du **United Fund** ou encore du gouvernement fédéral.

Un directeur municipal des finances décrira les dépenses en des termes beaucoup plus précis: ce sont les sommes consacrées au paiement de services définis et à l'achat de produits spécifiques. Le gérant d'une ville ou les responsables des finances municipales doivent, de plus, envisager les dépenses publiques comme des moyens de mettre sur pied des programmes propres à rencontrer les objectifs qui sont à la base des grandes politiques gouvernementales. Certains peuvent penser qu'il s'agit là d'une vision utopique du rôle des gouvernements locaux, mais il n'en demeure pas moins que c'est en réalité une des principales raisons de leur existence, car les décisions financières s'intègrent à l'environnement urbain et gouvernemental décrit au chapitre précédent.

---

* (Traduction libre)

Toute question reliée aux dépenses gouvernementales peut être vaguement classifiée selon son caractère effectif ou normatif. Il s'agit, dans le premier cas, de ce qui existe actuellement, alors que le domaine du normatif se préoccupe des dépenses telles qu'elles devraient être. Il est bien évident qu'avant de pouvoir discuter de questions à caractère normatif, il convient de connaître d'abord les principales données pertinentes au financement d'une municipalité. Dans les pages qui suivent, nous décrirons les diverses formes qu'empruntent actuellement les programmes de dépenses des gouvernements locaux. Nous analyserons les différents problèmes que soulève la réalisation de ces programmes et nous nous efforcerons d'en identifier les éléments les plus importants. Nous espérons que cette approche contribuera à mieux faire connaître le contexte dans lequel toute décision budgétaire doit être prise.

Il faut enfin se rappeler qu'il existe, sur le plan des fonctions, des différences importantes entre les divers types de gouvernements locaux. L'analyse des dépenses d'éducation fera d'ailleurs ressortir les implications de cette assertion. L'expression « gouvernement local » sera ici employée pour désigner toutes les unités gouvernementales locales, qu'il s'agisse de villes, de comtés, de districts scolaires ou encore de districts spéciaux.

Avant d'entreprendre l'étude proprement dite des dépenses des gouvernements locaux, nous donnerons, à titre de référence, quelques indications concernant la façon dont s'énoncent généralement ces dépenses. Le tableau 2-1 fournit d'ailleurs un profil des dépenses des gouvernements locaux américains pour l'année fiscale 1971. Notons que, dans le cadre de nos préoccupations, il n'était pas nécessaire de prendre pour exemple l'année fiscale la plus récente. N'importe quel exercice financier du début des années '70 pouvait suffire à illustrer les principaux mécanismes budgétaires. Nous avons donc arrêté notre choix sur l'exercice financier de 1971.

TABLEAU 2-1

Dépenses des gouvernements locaux aux États-Unis pour l'année financière de 1971. (Tiré de: Tax Foundation Inc., Facts and Figures on Government Finance, 17th biennal ed., New York: Tax Foundation Inc., 1973, table 188).

Type de dépenses	Montant (millions de dollars)
Dépenses totales	105 167
Intergouvernementales	601
Strictement locales	104 566
Ordinaires	94 196
Éducation	43 613
Voirie	5 792
Aide sociale	7 708
Santé	1 206
Hôpitaux	4 600
Police	4 430
Feu	2 303
Loisirs et Parcs	2 109
Richesses naturelles	597
Hygiène et égouts	4 087
Logement et développement communautaire	2 522

Transport aérien	913
Transport maritime et gares	343
Administration courante	1 707
Service de la dette	3 328
Autres	8 438
Services d'utilité publique	8 675
Réseau d'aqueduc	3 432
Réseau d'approvisionnement en électricité	2 816
Réseau de transport en commun	2 018
Réseau d'approvisionnement en gaz	410
Débits de boissons alcooliques	230
Contribution à titre d'employeur	1 466
Caisse de retraite des employés	1 450
Cotisation d'assurance-chômage	16

Comme l'indique le tableau 2-1, les dépenses totales de tous les gouvernements locaux américains (comtés, villes, townships, districts scolaires, districts spéciaux et autres) en 1971 se chiffraient à plus de 105 milliards de dollars, soit presque dix (10) pour cent du produit national brut. Autrement dit, les gouvernements locaux ont dépensé un dollar pour chaque dix dollars produits à l'échelle nationale. Ce montant de 105 milliards ne représente cependant pas le total des fonds perçus par les municipalités, puisque quelque 35 milliards ont été dépensés à même des fonds fournis et contrôlés par les niveaux supérieurs de gouvernement.

Notons aussi que les dépenses des gouvernements locaux ont connu une hausse vertigineuse au cours des dernières années. De 1959 à 1969, par exemple, elles sont passées de 59 milliards à 89 milliards, accusant un taux de croissance annuelle de 9% en valeur nominale. Par rapport au produit national brut, les dépenses locales sont passées de 7,5% vers la fin des années '50 à environ 10% au début des années '70.

Les divers éléments qui composent un programme de dépenses méritent d'être décrits de façon plus détaillée, mais on peut déjà constater, à l'aide du tableau 2-1, que dans l'aménagement des budgets locaux, une part très importante revient à l'éducation. En conséquence, toute modification importante du montant affecté à ce secteur peut changer considérablement l'ensemble du programme de dépenses d'un gouvernement local. Il est donc tout à fait justifié qu'on s'attarde quelque peu sur ce sujet.

Au début des années '70, des tribunaux de la Californie, du Minnesota, du New Jersey et d'autres états ont rendu une série de décisions qui témoignaient d'une volonté bien arrêtée d'éliminer les disparités effarantes entre les dépenses des différentes unités de gouvernement local dans le secteur de l'éducation[1]. On remettait de plus en plus en question la pratique voulant que les impôts fonciers prélevés à l'intérieur d'un territoire donné ne soient utilisés à des fins uniquement éducatives qu'à l'intérieur de ce territoire. À long terme, si les districts scolaires et les gouvernements locaux les moins riches en venaient à ne plus pouvoir assumer leur part du fardeau, il faudrait alors entrevoir un accroissement du rôle de l'état dans le financement de l'éducation publique. Les dépenses des gouvernements locaux occuperaient alors une place moins importante dans la configuration générale des finances nationales.

Au début des années '70, le gouvernement fédéral a instauré un système de partage des revenus. Ce système laisse une grande liberté d'action aux gouvernements locaux concernant l'utilisation de leur part du partage. En restreignant les contrôles étatiques, cette nouvelle attitude pourrait, à long terme, renforcer les finances des gouvernements locaux et ainsi réduire les possibilités de voir, un jour, l'État assumer le financement de l'enseignement public.

Dans la plupart des régions du pays, le financement de l'éducation ne relève pas directement des gouvernements municipaux. Le montant des dépenses qui doivent être affectées à l'éducation a cependant un impact considérable sur les sommes d'argent qu'une municipalité peut affecter au financement de ses propres services.

Les dépenses reliées à l'éducation peuvent donc modifier considérablement les budgets des gouvernements locaux. Conscients de ce phénomène, nous pouvons maintenant procéder à l'analyse des dépenses des gouvernements locaux sous leurs aspects les plus généraux.

Analyse économique des dépenses des gouvernements locaux

Nous regrouperons la présente analyse économique sous trois grands thèmes: après avoir exposé quelques concepts fondamentaux de la théorie économique, nous analyserons le rôle des dépenses gouvernementales pour ensuite présenter quelques éléments de problématique concernant les rapports entre les dépenses des gouvernements locaux et la démocratie de participation.

La théorie économique

On attend des gouvernements locaux qu'ils procurent certains biens et services à la population. En effet, à moins que les résidents d'une municipalité n'en retirent quelque bénéfice, on pourrait difficilement exiger d'eux qu'ils paient des taxes ou qu'ils accordent un appui inconditionnel à ceux qui les prélèvent.

Si on veut « expliquer » les dépenses des gouvernements locaux en termes économiques, il faut d'abord savoir pourquoi des individus décident de consommer certains biens et services par l'intermédiaire de leur gouvernement local, plutôt que par tout autre moyen. Pourquoi fait-on appel aux unités de gouvernement local pour assurer les services d'écudation, de protection de la police, de contrôle de la circulation? Pourquoi alors ne pas se procurer également par leur intermédiaire des biens et services tels que la nourriture, le vêtement, le logement? Où est la différence? D'affirmer que les gouvernements locaux assurent un service plus efficace dans le premier cas que dans l'autre n'a aucune valeur objective, à moins de définir ultérieurement ce qu'on entend par « efficace ».

Les avantages de l'action commune

Il est probable que la raison d'être des dépenses gouvernementales réside dans le fait que les institutions politiques ou gouvernementales permettent aux citoyens d'agir collectivement plutôt qu'individuellement. En effet, lorsque des gens peuvent, par le biais d'un regroupement, se procurer des biens et services à un coût inférieur, ils ont alors une raison économique tout à fait valable pour se regrouper. Il pourrait, dans un même ordre d'idée, apparaître très avantageux d'étendre la cellule de consommation au-delà de l'unité familiale. Ainsi, un regroupement plus large permettrait à chaque famille ou à chaque individu d'obtenir davantage de biens et de services, sans qu'il lui en coûte plus cher.

Cependant, comme il est possible de créer librement des groupements coopératifs volontaires, l'argument des avantages de l'action collective est insuffisant sur le plan économique pour « expliquer » la présence d'institutions politiques ou gouvernementales. On peut d'ailleurs avoir accès aux mêmes avantages dans certains organismes privés comme les clubs de golf, de tennis, de natation, etc.

Le rôle de l'« exclusion »

Il arrive que certains projets de regroupement qui pourraient être avantageux sur le plan économique soient abandonnés ou encore ne soient jamais amorcés. Le phénomène se produit particulièrement dans les cas où, pour employer le langage des économistes,

l'« exclusion » se révèle ou bien impossible, ou bien trop coûteuse à réaliser. Par « exclusion », on entend les efforts visant à empêcher les individus qui n'auraient pas contribué à l'achat d'un bien ou à la mise sur pied d'un service, de profiter des avantages que ce dernier offre. (La « non-exclusion » signifiant évidemment le manque de prévention dans ce sens). De toute évidence, il serait impossible d'empêcher un citoyen en particulier de bénéficier d'une réduction de la pollution de l'air dans la région qu'il habite. Ainsi, sachant fort bien que rien ni personne ne pourra l'empêcher de retirer les avantages d'un air moins pollué, le citoyen refusera généralement de participer à même son revenu personnel à un regroupement volontaire de forces visant à lutter contre la pollution de l'air. « De toute façon, les autres s'en occuperont; pourquoi en assumerais-je les coûts? », conclura-t-il.

Dans certains cas, l'exclusion serait réalisable, mais elle irait à l'encontre de l'objectif de consommation collective. Certaines circonstances peuvent en effet justifier une action commune, à la seule condition que tous y participent. C'est notamment le cas de l'application de la loi. Il serait en effet insensé d'exclure certaines personnes du système juridique, même si cela était économiquement possible.

Si, pour une situation donnée, le fait d'agir collectivement présente des avantages certains et que la pratique de la non-exclusion semble appropriée, il est tout à fait logique, économiquement, qu'apparaisse une institution politique. Les biens et les services habituellement reconnus comme « publics », peu importe le niveau de gouvernement qui les assure, possèdent ces deux caractéristiques.

La théorie des biens publics

La théorie contemporaine des biens publics (ou collectifs) fut élaborée par des économistes durant la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale[2]. Elle consiste à identifier chaque bien et service à l'aide de deux variables fondamentales, soit d'une part, les avantages relatifs qu'offre son utilisation collective et, d'autre part, les inconvénients relatifs qu'entraînerait le fait d'exclure certaines catégories de personnes de l'ensemble des usagers. Cette théorie procure à l'analyste qui s'intéresse au secteur public de l'économie une classification de l'activité gouvernementale qui s'applique à tous les paliers d'intervention, depuis les petites municipalités jusqu'au gouvernement fédéral.

On doit spécifier que tous les niveaux de gouvernement, et particulièrement les gouvernements locaux, offrent aussi des biens et des services qui ne comportent aucune des caractéristiques que nous venons de définir. Dans la plupart des cas, cependant, ces biens et services sont financés directement par les usagers et non pas à même les ressources fiscales. Certaines unités de gouvernement local fonctionnent essentiellement comme des entreprises privées, dans des domaines comme l'approvisionnement en eau, la production et la distribution de l'électricité, ou la mise sur pied et l'exploitation de systèmes de transport en commun. Par ailleurs, bon nombre de gouvernements locaux fournissent des biens et des services qui se prêtent assez bien à une utilisation collective, mais dont on semble pouvoir facilement exclure certaines personnes. Prenons l'exemple des piscines publiques municipales où les frais d'admission sont relativement peu élevés, et dont seuls les usagers retirent des avantages directs. Dans ce cas, l'application rigoureuse des normes établies dans la théorie des biens publics impliquerait que les piscines soient entièrement financées par des frais directs aux usagers, plutôt qu'à même les revenus provenant des taxes d'ensemble.

Certains autres biens et services se prêtent à une consommation collective, sans qu'il soit vraiment possible d'y appliquer le principe de l'exclusion. C'est le cas, par exemple, des services de protection contre les incendies. Lorsqu'un groupe décide collectivement de se protéger contre les incendies, les coûts sont certes inférieurs à ceux que nécessiterait une protection individuelle. Le fait de n'exclure aucun citoyen comporte des avantages certains. Puisque les dangers de propagation d'un incendie sont très élevés, il

est souhaitable d'étendre les services de protection à tous les membres de la collectivité, plutôt que de les limiter uniquement à ceux qui accepteraient volontairement de s'associer à la lutte contre les incendies.

Dans le cas de certains autres services, les avantages de la consommation collective et l'impossibilité de pratiquer l'exclusion ont une importance équivalente. En ce qui regarde la protection civile, par exemple, les avantages d'une action collective sont évidents: un seul agent de police peut surveiller toutes les maisons durant sa patrouille. Si, par ailleurs, des citoyens décidaient de se payer les services de protection d'une agence privée, ils pourraient difficilement empêcher les personnes qui n'auraient pas contribué financièrement d'en retirer des bénéfices. En effet, le détective privé qui appréhende un voleur libère tous les citoyens de la menace que ce voleur représentait, peu importe qui, finalement, paie les honoraires.

Enfin, il arrive d'une part qu'il ne soit pas rentable d'offrir certains services sur une base collective et, d'autre part, qu'on ne puisse empêcher quiconque de bénéficier (au moins indirectement) de ces services. L'éducation, ce secteur qui accapare la plus grande partie du budget municipal, présente ces deux caractéristiques. Il n'existe pas, de façon évidente, de rendement à l'échelle dans des secteurs comme l'éducation et il arrive souvent que les systèmes scolaires les plus importants soient relativement plus coûteux que les plus petits. Par ailleurs, on ne peut « exclure » tous ceux qui sont susceptibles de bénéficier indirectement des services d'éducation. L'éducation est un secteur intéressant, du fait qu'on peut faire la différence au niveau des concepts entre les bénéfices « individuels » qu'en retirent les étudiants et les bénéfices « publics » qu'en retirent, d'une façon générale, les membres d'une communauté dont le niveau d'éducation est relativement élevé. Les gouvernements, quel que soit leur niveau, n'orientent pas leur aide au secteur de l'éducation sur la base de cette distinction primordiale. Le fait de financer l'éducation à même les recettes fiscales laisse entendre que l'éducation profite à tous et que personne n'en retire d'avantages « individuels ». À la lumière de notre analyse, ce postulat se révèle faux et l'on devrait, dès lors, prévoir des améliorations au financement du secteur de l'éducation, améliorations qui tiendraient compte de notre distinction.

Résumé

Les concepts d'utilisation collective d'exclusion et de non-exclusion que nous venons d'élaborer, de même que la théorie des biens publics, constituent des instruments qui, comme en témoignent les exemples mentionnés, permettent d'analyser le secteur des dépenses gouvernementales au niveau local.

Les dépenses gouvernementales aux paliers fédéral et municipal

Bien que notre analyse ait jusqu'ici porté principalement sur les dépenses des gouvernements locaux, la théorie des biens publics s'applique également aux autres niveaux de gouvernement. Elle peut même aider à comprendre et à expliquer la répartition des compétences entre le gouvernement central et les gouvernements locaux.

La défense nationale et la protection contre les incendies

Comment expliquer que presque tous les pays du monde confient le secteur de la défense nationale à leur gouvernement central, alors que ce sont les gouvernements locaux qui assurent la protection contre les incendies? La réponse par trop évidente à cette question ressortira encore plus clairement si on applique au cas soulevé la théorie des biens publics.

Dépendant de la nature des biens et services qui nous intéressent spécifiquement, ceux-ci comportent des avantages plus ou moins importants à l'utilisation collective et/ou

un caractère plus ou moins marqué de « non-exclusion ». On cite souvent la défense nationale comme un cas extrême. En effet, tous les citoyens bénéficient de ce service, sans qu'il soit possible d'en exclure quiconque. Comment pourrait-on, d'ailleurs, empêcher certains citoyens de bénéficier de la protection assurée par l'utilisation d'un sous-marin nucléaire? De plus, personne n'aurait financièrement avantage à se procurer un tel service sur une base individuelle, ou encore à un niveau de gouvernement inférieur.

Cependant, dans la plupart des secteurs d'intervention gouvernementale, les variables de l'analyse économique n'apparaissent pas de façon aussi évidente que dans le cas de la défense nationale. Des difficultés surgissent lorsqu'on veut évaluer les avantages de l'utilisation collective et les possibilités relatives de non-exclusion.

Les services de protection contre les incendies qui relèvent habituellement de la compétence municipale serviront d'exemple. Il existe des avantages certains à regrouper de tels services à l'intérieur de limites comparables à celles d'une ville de dimensions moyennes. Cependant, à mesure que s'étendent les limites territoriales, les avantages tendent à disparaître. Ainsi, en considérant les services de protection contre les incendies sous le seul angle de leur efficacité, on pourrait conclure, par exemple, que Roanoke, ville de l'état de Virginie abritant quelque 100 000 résidents, devrait avoir un seul service de protection contre les incendies. Dans le cas de Los Angeles, par contre, qui regroupe quelques millions d'habitants, il serait tout à fait justifié de multiplier les services de protection contre les incendies à travers la ville, en prenant soin de bien définir les compétences territoriales de chacun d'eux. Les mêmes conclusions apparaissent lorsqu'on analyse les possibilités de non-exclusion. Le risque qu'un incendie se propage oblige chaque résident à s'assurer des services de protection, mais ce risque ne s'étend pas sur une distance illimitée. La logique nous permet donc d'affirmer objectivement que les services de protection contre les incendies seront assurés de façon plus efficace par les gouvernements locaux que par les autres paliers de gouvernement. D'ailleurs, on ne se souvient pas que quiconque ait dit souhaiter que la responsabilité de ces services soit transmise au gouvernement central.

La plupart des activités du secteur public se situent quelque part entre les deux modèles que nous venons de décrire. Toutefois, moins le cas est extrême, plus il est difficile, à partir des seuls critères économiques, de déterminer le niveau d'intervention souhaitable. Bien que les fonctions traditonnellement confiées aux unités de gouvernement local aient des caractéristiques plutôt homogènes (non-exclusivité et avantages à l'utilisation collective), il n'en demeure pas moins que certaines de ces fonctions ont très souvent des retombées sur un territoire beaucoup plus étendu que celui couvert juridiquement par l'unité de gouvernement concerné. Il s'agit de savoir maintenant dans quelle mesure.

La police et l'éducation

On sait que les services de police et d'éducation occupent des places d'importance à l'intérieur des budgets municipaux. Nous les utiliserons donc à titre d'exemple.

Si un pays était composé de collectivités locales bien distinctes, hermétiques et dont la population serait peu mobile, la police et l'éducation devraient, de toute évidence, relever de la compétence des gouvernements locaux. Les résidents auraient, en effet, bien peu de raisons de chercher à s'unir au sein d'une unité gouvernementale plus englobante pour assurer la protection de leurs vies et de leurs biens. Le même raisonnement prévaut dans le cas des services d'éducation. Si la grande majorité des enfants ayant été éduqués à l'intérieur d'une collectivité s'y installaient définitivement, les avantages « publics » et « individuels » de la mise sur pied d'un éventuel système d'éducation reviendraient alors à cette même collectivité.

Ce modèle peut cependant être comparé à un modèle beaucoup plus conforme à la réalité, soit celui d'une économie nationale composée de collectivités locales aux frontières mal définies, dont la population se déplace facilement d'une ville à l'autre, et où les mouvements migratoires s'effectuent librement pour des périodes temporaires ou même permanentes. Dans ce dernier cas, il pourrait apparaître non souhaitable de confier des responsabilités policières et éducatives à chaque municipalité du pays. Une ville qui ne parviendrait pas à assurer un service de police adéquat pourrait bien devenir un paradis pour les hors-la-loi, comme ce fut le cas, par exemple, à l'époque de la prohibition. Inversement, l'efficacité reconnue d'un corps policier municipal pourrait, à l'occasion, profiter aux citoyens d'une municipalité avoisinante, bien qu'il soit difficile, sinon impossible, de réclamer des compensations financières pour de tels services. Bref, les services reliés aux fonctions policières et éducatives peuvent entraîner des recoupements importants d'une municipalité à l'autre, aussi bien au niveau des coûts qu'à celui des bénéfices. Une des façons de contrôler ces recoupements consiste à confier la responsabilité de ces services à un palier supérieur de gouvernement.

C'est en raison de ces mêmes recoupements qu'on a tenté, à maintes reprises depuis le début des années '60, de modifier la structure des unités de gouvernement traditionnellement responsables des services de protection civile et d'éducation publique. Une augmentation dramatique du taux de criminalité a aussi incité le gouvernement fédéral à mettre sur pied différents programmes d'assistance aux corps policiers municipaux. Ces programmes visaient surtout à accroître l'efficacité de la police locale et à améliorer la coordination entre les diverses municipalités. On reconnaissait, à cette époque, les risques politiques d'un transfert de responsabilités à un gouvernement central monolithique. Toutefois, ces programmes n'en témoignaient pas moins de l'intérêt de la part du gouvernement fédéral pour la fonction policière en général.

Des changements comparables et parfois plus coûteux se sont produits dans le domaine de l'éducation. Jusqu'à la fin des années '50, le gouvernement central jouait un rôle restreint dans le financement de l'éducation à tous les niveaux. Il se limitait en effet à distribuer une série de subventions spéciales. De la fin des années '50 cependant, jusqu'à la fin des années '60, les subventions fédérales sont passées de 0,3 milliards de dollars à plus de 4 milliards. Cet intérêt du gouvernement fédéral n'a cessé de s'accroître (tant en chiffres absolus qu'en dollars réels), depuis le début des années '70.

Même si les gouvernements d'état et les unités de gouvernement local financent encore en grande partie les activités reliées au domaine de l'éducation, les pouvoirs administratif et judiciaire fédéraux sont de plus en plus présents dans ce secteur. En effet, un grand nombre de commissions scolaires locales et d'organismes d'état exercent leurs pouvoirs conformément à des dispositions bien précises régies par le gouvernement fédéral. Il est surprenant de constater le peu de réactions négatives suscitées par cette ingérence financière accrue du fédéral dans le domaine de l'éducation publique. Pourtant, les arguments s'opposant à la suprématie du gouvernement fédéral ne manquent pas. Lorsqu'on examine la situation sous ses aspects les plus concrets, il apparaît évident que la position du gouvernement central est de plus en plus forte et que celle des gouvernements locaux est de plus en plus faible.

Autres dépenses publiques

Au cours des récentes décennies, des pressions semblables, voire même plus fortes, se sont exercées afin que soit transmise au gouvernement fédéral la responsabilité financière de chacun des autres articles budgétaires des gouvernements locaux. La construction et l'entretien des routes, la mise sur pied des services de santé publique et la protection de l'environnement font en fait l'objet de programmes qui impliquent des recoupements géographiques importants, programmes pour lesquels, d'ailleurs, l'assistance financière du gouvernement fédéral s'est faite plus importante au cours des dernières années.

L'aide sociale constitue également un champ de responsabilités qui illustre bien la nécessité d'une intervention accrue du gouvernement fédéral. Au cours des années '60, les tribunaux ont imposé de sévères limites à certains gouvernements locaux sur leurs droits de définir les critères d'admissibilité au bien-être social. Ces critères concernaient, par exemple, le lieu de résidence et la situation familiale du postulant[3]. D'ailleurs, les responsabilités dans le domaine du bien-être social ont traditionnellement été confiées aux comtés et aux grandes villes. Par conséquent, des milliers de petites villes n'ont jamais eu à subir directement les effets négatifs qu'entraîne l'accroissement rapide du nombre d'assistés sociaux et les migrations fréquentes d'un territoire à un autre. Ces petites municipalités n'ont donc pas eu à supporter le fardeau fiscal qu'impose la réalisation des programmes de bien-être social.

Le partage des revenus

L'adoption à la fin de 1972 du **State and Local Fiscal Assistance Act** est un élément qu'il faut prendre en considération. Cette loi avait pour but premier de donner jour à un « fédéralisme nouveau » à l'aide d'un système de partage des revenus. Cette initiative s'insérait dans un mouvement visant à atténuer la menace d'un grossissement incessant de la bureaucratie fédérale. Au milieu des années '70, on se rend compte que le partage des revenus constitue un processus complexe qui ne se prête pas facilement à l'analyse. Par exemple, on peut difficilement comparer entre elles des villes bénéficiaires de ce programme, du fait que les sommes d'argent qui leur sont allouées en vertu dudit programme sont souvent additionnées de montants attribués à leurs comtés respectifs. Il est donc impossible, pour le moment, d'en arriver à des conclusions fermes quant aux conséquences fiscales du partage des revenus, mais il apparaît déjà clairement qu'à peine la moitié des sommes ainsi versées sont consacrées à de nouveaux projets, le reste étant affecté aux projets en cours. Le climat général d'incertitude économique fait qu'il est également très difficile d'évaluer de façon précise tout nouveau facteur pouvant modifier le partage des responsabilités entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Il n'en demeure pas moins vrai, cependant, que le partage des revenus s'intègre de plus en plus à la réalité de la vie municipale.

Résumé

Si on l'assortit d'adaptations appropriées, la théorie des biens publics constitue un cadre d'analyse à partir duquel on peut arriver à faire la lumière sur le partage des responsabilités fiscales entre le gouvernement central et les gouvernements locaux dans des secteurs aussi importants, par exemple, que les services de police, la protection contre les incendies ou l'éducation publique. Cette théorie nous permet aussi de comprendre le contexte général dans lequel sont prises les décisions budgétaires à tous les paliers de gouvernement. Depuis le début des années '70, le partage des revenus s'est révélé un élément nouveau dans le débat, quoique nous ne puissions en connaître les incidences réelles que dans une ou deux décennies.

Dépenses locales et démocratie de participation

Un des arguments les plus répandus en faveur de l'autonomie des gouvernements locaux est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les décisions qui relèvent de ce palier de gouvernement sont plus susceptibles de refléter les attentes de la population. Ceux qui critiquent les structures gouvernementales actuelles insistent sur la nécessité de décentraliser le pouvoir politique et de favoriser la participation et, subséquemment, le contrôle accru des citoyens sur leurs gouvernements locaux. Avant d'aborder toute question reliée aux dépenses de ces gouvernements, il faut donc s'interroger sur la façon dont les décisions sont prises. À quel point, par exemple, est-il possible d'affirmer que les décisions budgétaires qui sont prises à ce niveau sont plus susceptibles de refléter les véritables besoins des électeurs?

Un modèle de décision collective au niveau local

Pour répondre à cette question, il convient de définir d'abord ce qu'on pourrait qualifier de « structure décisionnelle idéale » sur le plan local. Nous pourrons par la suite procéder à une évaluation critique des écarts qui séparent ce modèle idéal de la réalité quotidienne.

La structure idéale que nous décrirons ici est le modèle désormais célèbre qu'a élaboré l'économiste suédois Knut Wicksell[4]. Celui-ci a mis au point un processus décisionnel qui, selon lui, devait assurer, au niveau de la production et de la distribution des biens et des services publics, la même efficacité que celle qu'atteignent les économies de marché du secteur privé.

Pour illustrer le modèle de Wicksell, prenons l'exemple d'une collectivité locale qui doit prendre une décision concernant un projet d'aménagement d'un parc municipal. Nous supposons que cette collectivité est assez petite pour que tous ses membres puissent être réunis au même endroit. Au cours d'une réunion donc, on propose l'aménagement du parc et on suggère une modalité suivant laquelle les coûts seront répartis parmi les citoyens. Si, au moment du vote, un seul des membres de la collectivité s'objecte au projet et à ses modalités de financement, le projet sera retiré et ne sera présenté de nouveau à la population que lorsqu'on aura modifié les dispositions relatives à son financement. On procédera de la même façon jusqu'à ce qu'il y ait unanimité au sein de la collectivité.

Le fait de parvenir à un accord unanime permet d'en arriver à ce qu'aucun citoyen n'ait à débourser, à titre de compensation, des sommes supérieures à la valeur des avantages qu'il prévoit retirer personnellement de l'aménagement de ce parc. Il en est d'ailleurs ainsi au sein d'une économie de marché: aucun individu, en effet, ne s'appropriera un bien personnel à un prix supérieur à la valeur des avantages qu'il compte retirer de sa consommation.

Dans le cas qui nous intéresse, si on ne peut faire l'unanimité sur le mode de taxation requis pour financer l'aménagement du parc, on conclura, suivant le modèle de Wicksell, que les membres de la collectivité n'accordent pas une valeur suffisante à la réalisation du projet et qu'ils préfèrent utiliser leurs dollars à l'acquisition de biens et services privés. Ainsi, puisqu'il est impossible d'imaginer un mode de financement qui satisfasse chacun, le projet doit être définitivement abandonné.

Le modèle idéal et la réalité

Il va de soi que le modèle de Wicksell ne peut pas s'appliquer au processus décisionnel municipal de façon pratique. Il peut cependant, comme tous les modèles de ce genre, servir de base à l'analyse. Il permet, de plus, d'isoler les éléments du processus décisionnel les plus susceptibles d'entraîner des choix budgétaires efficaces. Dans le cadre de nos préoccupations, nous allons maintenant identifier et décrire quatre facteurs qui font que l'on s'écarte souvent du modèle idéal de Wicksell.

Le premier écart porte sur la règle de l'unanimité. Il faut savoir, à priori, que le modèle propose cette règle dans le but d'empêcher que des décisions ne viennent à l'encontre des intérêts de certains individus ou de certains groupes. Dans la pratique, cependant, cette règle est difficilement justifiable en raison des coûts qu'elle implique en termes de retard et d'entrave à toute l'action collective. Donc, au nom du bon sens et de l'efficacité, la règle de l'unanimité doit être remplacée par une formule moins contraignante et plus adaptée au contexte d'une collectivité locale. À cet effet, le vote majoritaire est considéré par les démocraties comme une norme acceptable. Partant du fait que le vote majoritaire est reconnu et accepté, tenons maintenant pour acquis que chacun des membres d'une collectivité locale exerce son droit de vote. À ce moment-là, ce sont les tendances médianes qui sont le plus susceptibles d'être satisfaites. C'est-à-dire que si, par exemple, une déci-

sion devait être prise concernant la quantité d'un bien à se procurer, c'est le voteur « médian » qui diviserait la collectivité en deux moitiés distinctes. Il serait ainsi placé entre ceux qui désirent une plus grande quantité de ce bien et ceux qui en désirent une quantité moindre. Il semble dès lors évident que le vote majoritaire n'assure en aucune façon le respect des préférences exprimées par les minorités.

On s'écarte aussi du modèle de Wicksell lorsqu'on remplace la participation directe des citoyens par un régime de démocratie dite « représentative ». À l'exception de quelques petites villes de la Nouvelle-Angleterre, les diverses unités de gouvernement local américain regroupent des populations qui sont ou trop nombreuses, ou trop dispersées pour qu'on puisse tenir des réunions plénières. Par conséquent, les citoyens doivent alors élire des représentants qui prendront en leur nom les décisions financières qui s'imposeront au cours d'une période de temps définie. Si les intérêts et les préférences de ces représentants diffèrent de ceux de l'électorat en général ou s'éloignent des tendances médianes de la collectivité, les décisions seront certainement différentes de celles qui auraient émergé d'une participation directe de tous les citoyens.

Un troisième point qui s'éloigne souvent du modèle idéal de Wicksell est le fait que la plupart des décisions gouvernementales relatives aux dépenses sont prises indépendamment des décisions relatives aux modes de financement de ces dépenses. On sait pourtant que les citoyens ou leurs représentants ne seront aptes à faire des choix budgétaires rationnels que s'ils sont à même de considérer simultanément le bien-fondé d'une dépense et la façon dont on compte en assumer le financement. Malheureusement, l'importance de relier ces deux aspects de la politique budgétaire est toujours plus ou moins reconnue. Une chose est toutefois certaine: il existe des barrières institutionnelles qui contribuent à maintenir l'électorat dans la confusion et qui concourent même à lui donner une vision faussée des réalisations gouvernementales. Ainsi, en dépit du fait que tous reconnaissent qu'il est nécessaire de prévoir une modalité de financement pour tout projet impliquant des dépenses, il a été démontré que les référendums dans lesquels on mentionne l'adoption d'une taxe supplémentaire pour le financement du projet à voter, remportaient moins de succès auprès des électeurs que les référendums où on évite de mentionner la façon dont on compte financer lesdites dépenses.

Enfin, pour que soit respecté le modèle idéal, il faut que tous les articles du budget soient analysés séparément. En effet, suivant ce modèle, le montant des dépenses à consacrer à l'éducation ferait alors l'objet d'une décision spécifique et il en serait de même pour chacun des autres secteurs d'activités de la municipalité. On sait de plus que chacune des décisions de dépenses doit être accompagnée d'une décision concernant les dispositions fiscales à prendre pour financer la dépense prévue. Le modèle de Wicksell suggère donc que soit adopté un budget distinct pour chaque secteur d'activités de la municipalité. En ce sens, il existe une technique qui est de plus en plus utilisée par les gouvernements d'états et les municipalités, technique qui confirmerait le caractère pratique du modèle de Wicksell. Il s'agit de la levée de taxes spéciales destinées à financer un ou plusieurs projets spécifiques. La fragmentation incessante des unités de gouvernement local tend vers ce principe. Par exemple, le district scolaire a le pouvoir de prélever des impôts qui seront affectés exclusivement aux écoles. Fonctionnent également sur le même principe certains districts créés en vue d'assurer les services de protection contre les incendies, d'hygiène, d'approvisionnement en eau, ou d'autres services du même genre.

Cependant, il y a de nombreux endroits où de tels mécanismes et structures n'existent pas. Dans ces cas, les citoyens (ou leurs représentants élus) seront appelés à voter une enveloppe budgétaire globale à l'intérieur de laquelle la répartition des fonds risque de ne pas refléter pleinement les besoins et les aspirations de la collectivité. Malgré sa popularité auprès de certains fonctionnaires, le « budget global » réduit considérablement le nombre des options qui s'offrent aux électeurs, puisque ces derniers ne peuvent remettre en question le partage des ressources entre les différents secteurs d'intervention gouver-

nementale. Les électeurs ou leurs représentants sont alors placés dans une situation comparable à celle d'une vente spéciale conditionnée **(tie-in-sale)***: ils sont forcés d'« acheter » l'ensemble des articles budgétaires.

La prise de décision à différents niveaux de gouvernement

Les quatre types d'écarts au modèle idéal de prise de décision collective se retrouvent à tous les paliers de gouvernement. Nous nous attarderons ici à comparer les effets de ces imperfections à chacun de ces paliers.

Examinons plus attentivement le concept de base du modèle de Wicksell, soit la règle de l'unanimité. Il apparaît évident que l'application d'un tel principe ne se prête pas à la plupart des groupes qui ont à prendre des décisions. Il est néanmoins possible d'en arriver, approximativement, aux mêmes résultats que ceux obtenus par le consentement unanime, si les participants du groupe ont plus d'une possibilité de regroupement. Précisons cet énoncé à l'aide d'un exemple: très peu de clubs privés, en fait, ou d'associations volontaires se conforment à la règle de l'unanimité lorsqu'ils prennent leurs décisions. Malgré cet écart à la règle, il appert que ces décisions reflètent assez fidèlement les préférences de leurs membres en raison du caractère volontaire de la participation. Si un membre est en désaccord avec une ou plusieurs décisions de son club, il a la possibilité de le quitter et d'adhérer à un autre club.

En partant de cet exemple, il apparaît possible d'appliquer le même raisonnement à l'activité gouvernementale, moyennant quelques adaptations. Ainsi, le fait de confier la responsabilité des services publics à l'unité gouvernementale la plus petite possible permettra de limiter les dangers d'écraser et de reléguer au dernier rang les préférences individuelles. Nous pouvons dès lors affirmer que la prise en charge d'un secteur d'activités publiques par un gouvernement national restreint considérablement l'éventail des solutions de rechange qui s'offrent à ceux qui pourraient éventuellement désavouer les décisions du gouvernement dans un secteur précis. Inversement, si ce secteur d'activités était assigné à une unité de gouvernement local, les citoyens plus particulièrement contrariés par les interventions gouvernementales pourraient alors « voter avec les pieds », c'est-à-dire qu'ils pourraient s'établir dans une autre localité, sans avoir pour autant à quitter le pays.

Toutefois, grâce à cette solution offerte à tous les citoyens, les probabilités qu'une coalition majoritaire abuse indûment des minorités vivant sur son territoire se trouvent considérablement réduites.

Examinons maintenant le deuxième type d'écart au modèle de Wicksell, soit celui qui est inhérent aux difficultés d'application de la participation directe. On remarque, à cet égard, que les gouvernements locaux, lorsqu'il s'agit d'encourager la participation individuelle, offrent tous le même niveau de possibilités. Il est reconnu, cependant, qu'en prenant leurs décisions sur la base d'un système de représentation, presque toutes les unités de gouvernement dérogent quelque peu à ce système de représentation, car il se crée une « distance » entre le citoyen et son représentant dans le processus politique d'une prise de décision. Cette « distance » varie en proportion directe de la dimension de l'unité gouvernementale: par exemple, le conseiller municipal ou le responsable du comté représente généralement un nombre de familles beaucoup moins élevé que celui représenté par un membre du Congrès ou un député élu.

---

* N. de la T.: vente spéciale conditionnée: vente d'un article liée à la vente simultanée d'un autre article moins demandé ou d'une catégorie moins populaire. Voir DEAK, Grand dictionnaire d'américanismes, 5e éd., éditions du Dauphin, 1973.

Précédemment, nous avions mentionné qu'il était souhaitable d'associer les décisions concernant les dépenses à celles touchant les modalités de financement de ces dépenses. À cet égard, le niveau municipal a encore l'avantage sur les gouvernements supérieurs dans le sens suivant. D'une part, le citoyen d'une municipalité qui, directement ou indirectement, vote une augmentation du budget, sait fort bien que l'argent devra provenir d'une augmentation de taxes dont il assumera lui-même une partie du fardeau. Il est presque impossible que le contribuable de la municipalité ne fasse pas le lien entre ces deux aspects de la politique budgétaire. D'autre part, il semble qu'au niveau fédéral, par contre, le citoyen soit relativement peu conscient que toute augmentation du budget impliquera également une hausse des impôts.

En dernier lieu, nous avons parlé de la difficulté à considérer séparément chaque article du budget. Sur ce sujet, les gouvernements locaux supportent encore très bien la comparaison. Comme tous les autres paliers de gouvernement, ils n'établissent pas de budgets distincts pour chaque article, mais fonctionnent plutôt à partir d'une enveloppe budgétaire globale. Un facteur contribue cependant à rapprocher le palier local du modèle idéal, c'est la prolifération des unités de gouvernement au niveau local. En effet, on retrouve à ce palier les districts scolaires et les autres districts spéciaux dont les structures admettent une analyse plus rationnelle de certains articles du budget. De plus, même à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire globale, les gouvernements locaux ont souvent recours à divers mécanismes qui leur permettent de traiter séparément certains secteurs d'intervention. C'est le cas, par exemple, de l'impôt foncier où l'attribution d'un pourcentage défini du taux d'imposition à un secteur d'activités particulier produit les mêmes résultats que l'affectation de montants spécifiques à chaque secteur d'activités.

Résumé

La théorie économique est un moyen à l'aide duquel il est possible d'analyser le processus décisionnel, tel qu'il se déroule au niveau d'une collectivité locale. Si on compare, à partir des quatre critères mentionnés par Wicksell, les processus propres aux divers paliers de gouvernement, on constate que c'est davantage au niveau des gouvernements locaux qu'à celui des paliers supérieurs de gouvernement que les décisions sont les plus susceptibles de refléter les préférences des citoyens. Les budgets et, par conséquent, les dépenses des gouvernements locaux seraient donc les plus sujets à être considérés comme « efficaces ».

Conclusion

De nombreux arguments militent certes en faveur du transfert de certaines fonctions à des niveaux supérieurs de gouvernement. Nous en avons d'ailleurs exposé quelques-uns au début du chapitre. Par contre, comme l'a démontré notre exposé sur la démocratie de participation, des arguments fort valables, mais qui iraient à l'encontre du transfert des fonctions, sont souvent négligés. Heureusement, les pressions en faveur d'une plus grande autonomie financière des municipalités sont suffisamment fortes et sérieuses pour assurer à ces dernières un rôle important et significatif dans le contexte de la fiscalité nationale au cours des prochaines décennies. En effet, en dépit de la forte centralisation des pouvoirs qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements locaux sont demeurés des entités fort viables et continueront sans doute de l'être. Quoi qu'il en soit, notre revue des principaux aspects entourant le débat sur le pouvoir de dépenses qu'ont les unités de gouvernement local, nous permet d'entreprendre maintenant l'analyse des principaux articles qui composent un programme de dépenses.

Les principales dépenses d'un gouvernement local

Il est intéressant d'examiner de façon plus détaillée les principales dépenses d'un gouvernement municipal. Cette section traitera des articles qui se rapportent à l'éducation, à l'aide sociale, à la voirie, à la santé publique, aux services de police et de protection contre les incendies. Au fur et à mesure de cette analyse, nous tenterons de faire ressortir tant les différences que les similitudes qui caractérisent ces différents articles du budget municipal.

Éducation

Comme l'indique le tableau 2-1, les dépenses consacrées à l'éducation sont celles qui absorbent la plus grande part des crédits budgétaires. En effet, en 1971, sur une masse budgétaire de 105 milliards de dollars, près de 44 milliards, soit plus de 40% ont été affectés à l'éducation. Notons qu'aucun autre article de dépenses n'a totalisé plus de 10% du budget global.

Perspectives historiques

Au cours des trois décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, la portion des budgets municipaux réservée au secteur de l'éducation n'a cessé de s'accroître. Cette évolution témoigne de l'importance qu'on accordait alors à l'éducation publique dans la vie nationale et communautaire. Avant cette guerre, l'éducation n'allait pas chercher plus du tiers des dépenses totales des diverses unités de gouvernement local. Ce chapitre nous permettra de mieux évaluer l'importance du rôle des gouvernements locaux dans le secteur de l'éducation, grâce à l'examen des dépenses de tous les autres niveaux de gouvernement. Au cours de l'exercice financier de 1971, les dépenses publiques en éducation ont totalisé plus de 64 milliards. Le gouvernement fédéral y a contribué pour plus de 4 milliards, les gouvernements d'état pour presque 16 milliards et, comme nous venons de le signaler, les gouvernements locaux y ont consacré quelque 44 milliards.

L'illustration 2-2 présente les montants des dépenses d'éducation pour chaque palier de gouvernement. Ces données ont été prélevées de certaines années sélectionnées entre 1940 et 1971. Il ressort de ce tableau plusieurs points intéressants.

TABLEAU 2-2

Dépenses (en millions de dollars) affectées à l'éducation entre 1940 et 1971 (dépenses totales et dépenses par palier de gouvernement) (Tiré de: Tax Foundation, FACTS AND FIGURES ON GOVERNMENT FINANCE, Tables 4 et 112).

		Palier de gouvernement		
Année financière	Dépenses totales	Gouvernement fédéral	Gouvernements d'état	Gouvernements locaux
1940	2 653	15	375	2 263
1950	7 251	74	1 358	5 819
1960	18 770	212	3 396	15 162
1965	30 021	1 050	6 181	22 790
1969	50 377	3 139	12 304	34 934
1971	64 042	4 629	15 800	43 613

On observera d'abord l'importante augmentation qu'ont connue ces dépenses entre 1940 et 1971. Cette augmentation est d'ailleurs tout aussi importante en dollars qu'en pourcentages du produit national brut. Du début des années '50 jusqu'au début des années

'70, ces dépenses ont augmenté à un rythme annuel d'environ 11%. Par ailleurs, au début des années '70, les dépenses totales d'éducation représentaient près de 6% du PNB, alors qu'elles en représentaient moins de 3% en 1940. La participation financière du gouvernement fédéral s'est accrue, pour sa part, d'une façon particulièrement significative. Comme l'indique le tableau 2-2, la contribution du fédéral dans le secteur de l'éducation était deux cent fois plus importante en 1970 qu'en 1940. La période la plus marquée par cet accroissement se situe autour des années '60 qui ont connu le lancement du premier satellite, la radicalisation des mouvements en faveur de la protection des droits de l'homme, les premières manifestations de crise en milieu urbain, de même que les programmes de réforme des lois fiscales du gouvernement Johnson. De 1960 à 1969 seulement, les contributions du gouvernement fédéral ont été multipliées par quinze, passant de 1,1% du total des dépenses gouvernementales liées à l'éducation en 1960, à 3,5% en 1965, puis à 6,2% en 1969. Même si l'on tient compte de la dépréciation du dollar, l'accroissement réel des dépenses demeure substantiel.

L'illustration 2-2 indique aussi que la participation des gouvernements d'état au financement de l'éducation s'est considérablement accrue, mais pas d'une façon aussi marquée que dans le cas du fédéral. Les caractéristiques fondamentales du financement de l'éducation sont donc manifestes: augmentation importante des dépenses totales (à la fois en termes absolus et en termes relatifs) et déplacement marqué de la responsabilité financière vers les niveaux de gouvernement supérieur.

Perspectives d'avenir

Il est difficile de brosser un tableau de l'avenir, particulièrement en cette décennie remplie d'imprévus. Cependant, concernant les dépenses locales d'éducation, on dispose de données démographiques qui nous permettent de prévoir d'une façon assez précise quelle sera la population d'âge scolaire pour une ou deux décennies à venir. Connaissant ces chiffres, nous risquerons deux observations quant à l'organisation future des dépenses publiques en éducation.

Premièrement, il semble bien que ces dépenses continueront d'augmenter, mais que le taux d'accroissement sera inférieur, peut-être même substantiellement inférieur, à celui des années '60. Étant donné une baisse du taux de natalité, la population d'âge scolaire n'augmentera pas de façon aussi rapide que pendant cette dernière décennie. De fait, dès le début des années '70, on avait déjà enregistré une diminution de l'importance numérique de certains groupes d'âge. Bien que les demandes en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement continueront à se faire sentir, les possibilités de voir se gonfler les budgets affectés à l'éducation demeureront liées, plus ou moins directement, au nombre d'étudiants. En plus de cette diminution du nombre des inscriptions, on est à même d'observer que le cours des évènements des années '60 a aussi contribué à modifier l'attitude traditionnellement favorable du public vis-à-vis des hausses de budgets dans le secteur de l'éducation. À partir de 1968, on a pu observer que les électeurs rejetaient beaucoup plus fréquemment le projet d'émission d'obligations à des fins de financement scolaire et les projets d'augmentation de taxes scolaires. Il était pour le moins évident que la population n'acceptait plus ces mesures de façon aussi spontanée qu'au cours des années qui suivirent immédiatement le lancement du premier satellite. À tous les niveaux de gouvernement, les fonctionnaires attachés au secteur de l'éducation continueront d'essayer de modifier cette attitude du public, mais il ne semble pas que leurs efforts en ce sens remporteront tout le succès escompté.

Deuxièmement, il y a lieu de s'attendre que la responsabilité du financement de l'éducation sera de plus en plus centralisée. Au milieu des années '70, les gouvernements locaux assumaient encore la plus grande partie du financement de l'éducation publique. Les districts scolaires en tant qu'unités de gouvernement local recueillaient plus d'argent en dollars absolus que les gouvernements municipaux et que les gouvernements de

comté. Dans la mesure où on continuera de percevoir les revenus au niveau local, le montant des dépenses susceptibles d'être affectées à l'éducation variera considérablement d'une ville à l'autre, vu les grandes disparités qui existent entre ces villes en matière de potentiel fiscal. Les arguments en faveur de l'autonomie totale des localités dans le domaine de l'éducation viennent donc en contradiction avec les efforts qui visent à uniformiser, d'une municipalité à l'autre, la qualité de l'enseignement. Ici, l'uniformité est définie en dollars par élève inscrit. En fait, pareille uniformité ne pourrait être atteinte sans la mise en place, au niveau du gouvernement fédéral ou des gouvernements d'état, d'un système de péréquation qui permettrait de redistribuer les revenus fiscaux de façon équitable entre les différentes municipalités. On peut toujours conserver au niveau local un semblant d'autonomie en confiant aux gouvernements locaux l'administration des montants accordés par les gouvernements de niveau supérieur. Mais si une telle expansion des programmes d'aide survenait, elle serait vraisemblablement accompagnée d'un contrôle accru ou de l'état, ou du gouvernement fédéral, selon le cas. Il semble donc que l'autonomie locale en matière d'éducation soit impossible sans autonomie fiscale.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que la complexité et l'ampleur des dépenses locales d'éducation, de même que la multitude des unités de gouvernement impliquées dans ce secteur, confirment l'importance qu'accordent les États-Unis à l'éducation publique. De la même façon apparaît-il tout à fait probable que l'éducation continuera de s'attribuer une proportion importante des budgets locaux au cours des générations futures.

L'aide sociale

Même si, en termes quantitatifs, aucun article de dépenses locales n'a une aussi grande portée que l'éducation, il demeure que le secteur de l'aide sociale qui est le deuxième en importance absorbait, au début des années '70, un montant d'environ 8 milliards de dollars par semaine.

Les principales caractéristiques de ce secteur

Tout comme ce fut le cas pour l'éducation, les dépenses d'aide sociale ont augmenté très rapidement au cours des dernières décennies, tout particulièrement au cours des années '60. De 1959 à 1969, par exemple, les dépenses locales d'aide sociale sont passées d'à peine 2 milliards à 5,6 milliards, accusant ainsi un taux de croissance annuelle de 11%. Ce sont les gouvernements municipaux, ceux des grosses villes et les gouvernements de comté qui administrent le plus souvent les programmes d'aide sociale. Cet article du budget diffère donc largement du précédent, soit l'éducation dont la responsabilité est généralement assumée par les districts scolaires indépendants.

Toutefois, on ne peut qualifier les programmes d'aide sociale de programmes « locaux » dans le sens strict du terme. Disons d'abord que les dépenses d'aide sociale se subdivisent en deux catégories, soit les prestations aux personnes âgées et les allocations familiales. Pour ces deux catégories, le gouvernement fédéral a fixé des normes précises d'admissibilité aux subventions, normes que les gouvernements d'état doivent respecter s'ils veulent bénéficier des subventions fédérales. Lorsqu'ils obtiennent ces subventions, les gouvernements d'état transfèrent les fonds fédéraux aux unités de gouvernement local, notamment aux comtés et aux grandes villes, en y ajoutant d'autres sommes tirées de leur propre réserve. En réalité, les gouvernements d'état servent d'intermédiaires entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux. Ces derniers assument une responsabilité de « dernière instance » dans le secteur de l'aide sociale. Ils doivent toutefois fonctionner à l'intérieur d'un ensemble de règles et de normes fort complexes.

En plus de leurs responsabilités, les gouvernements locaux complètent les différentes subventions ou paiements de transfert à même leurs propres ressources finan-

cières dont la disponibilité varie, selon les pressions et les comportements politiques ambiants. Si on tient compte, de plus, des disparités fiscales intermunicipales, il n'est pas surprenant que des différences énormes existent d'un gouvernement local à l'autre en ce qui touche les sommes que chacun affecte à l'aide sociale.

Problèmes et perspectives

Vers la fin des années '60, de nombreux observateurs, allant de simples bénéficiaires (qui devaient subir des retards excessifs avant de percevoir leurs prestations pourtant essentielles à la satisfaction de leurs besoins) aux plus éminents spécialistes, considéraient que le système d'aide sociale était au bord du chaos. Les travailleurs sociaux qui administraient ce système partageaient leur opinion. Même les fonctionnaires, confortablement retranchés derrière le système, admettaient certaines lacunes.

Sous l'instigation de bénéficiaires, de travailleurs sociaux et de groupes politiques de toutes sortes, des mouvements de réforme ont vu le jour, tant au niveau municipal qu'au niveau national. Ces mouvements en sont vite arrivés à une série de recommandations visant à améliorer la situation.

Au début des années '70, tous reconnaissaient qu'il était nécessaire que les gouvernements d'état et les gouvernements locaux soient soulagés d'une part de leur fardeau financier. L'administration Nixon a donc mis sur pied un programme global de partage inconditionnel des revenus. Cette administration a d'ailleurs, à un certain moment, proposé de remplacer la majorité des programmes d'aide sociale par un programme de revenu minimum garanti. Certains envisageaient même de relever entièrement de leurs responsabilités ces deux paliers de gouvernement et de confier au seul gouvernement fédéral toute la responsabilité de l'aide sociale.

Mais au milieu des années '70, l'administration Nixon a connu une fin pour le moins inattendue. À ce moment, le partage des revenus avait pris force de loi, mais son application était encore trop récente pour qu'on puisse en évaluer avec certitude l'efficacité générale.

Des arguments très puissants militent en faveur de l'allègement du fardeau actuel des gouvernements locaux, en matière de sécurité sociale. Si ces arguments devaient rencontrer la faveur des législateurs, les gouvernements locaux n'auraient peut-être pas à consacrer autant de ressources à l'aide sociale qu'ils ne le font actuellement. Ils pourraient cependant continuer à administrer, en dernière instance, les différents programmes de dépenses dans ce secteur.

Certaines raisons économiques justifieraient aussi qu'on transmette l'ensemble du dossier de l'aide sociale au gouvernement fédéral. On sait qu'il existe des différences notables d'une ville à l'autre, relativement aux montants des prestations d'aide sociale. Bien qu'aucunes statistiques précises ne démontrent explicitement que des individus ou des familles choisissent leur lieu de résidence en fonction des montants d'aide sociale qui y sont alloués, il n'en demeure pas moins que cette motivation économique existe vraiment. Dans le passé, les localités pouvaient contrôler ces déplacements en établissant des critères d'admission résidentielles très sévères. Certains gouvernements locaux pouvaient même encourager l'émigration de leur population la plus défavorisée en maintenant au strict minimum le niveau des prestations d'aide sociale. Cependant, diverses décisions des tribunaux fédéraux ont récemment réduit considérablement le pouvoir des gouvernements locaux au niveau de la définition des critères d'admission. Cette prise de position des tribunaux a placé les gouvernements locaux dans une position plutôt étrange, du fait qu'ils doivent financer une grande partie des dépenses d'aide sociale sans pour autant n'avoir aucun contrôle sur le nombre des bénéficiaires. C'est d'ailleurs pour cette raison même que plusieurs dirigeants locaux, et particulièrement ceux des grandes villes, favorisent la prise en charge de l'aide sociale par le gouvernement fédéral.

À un niveau plus général, il semble bien qu'on assiste actuellement à une diversification de plus en plus grande des fonctions de l'aide sociale. Cette diversification se traduit par la prolifération des programmes destinés à des groupes spécifiques, tels les adolescents, les alcooliques, les enfants d'âge préscolaire et les vieillards. Il semble, de plus, que ces dépenses sont désormais perçues comme de réels services à la personne. Les périodes de difficultés économiques ont un effet certain sur le volume des dépenses d'aide sociale. Il nous apparaît donc, tout comme l'éducation, que l'aide sociale semble vouée à occuper une place d'importance au niveau des dépenses des gouvernements locaux au cours des prochaines décennies.

La voirie

Au début des années '70, les gouvernements locaux dépensaient près de 6 milliards de dollars par année pour la construction et l'entretien des routes. La voirie occupait alors la troisième place au chapitre des dépenses locales. Toutefois, au cours des années '60, l'augmentation des dépenses de voirie a été beaucoup moins forte que celle qu'ont connue les secteurs de l'éducation et de l'aide sociale. Elles sont en fait passées d'un peu plus de 3,2 milliards en 1959 à un peu plus de 5 milliards dix ans plus tard. En réalité, la proportion des budgets municipaux affectée aux travaux de voirie a diminué au cours de cette période. Les dépenses de voirie accusaient même une diminution par rapport au produit national brut.

Malgré les interventions importantes du gouvernement fédéral pour soutenir les secteurs primaire et secondaire, et outre les sommes substantielles que versent les gouvernements d'état dans ces domaines, la voirie demeurera sans aucun doute une fonction importante des gouvernements locaux. Par ailleurs, tant que l'inflation poursuivra son cours et que les salaires continueront de s'accroître, les dépenses de voirie vont certes continuer d'augmenter, comme cela se produit partout ailleurs. Mais, contrairement aux dépenses d'éducation et d'aide sociale, il semble qu'elles demeureront relativement stables. Un accroissement significatif du rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine paraît donc peu probable.

La santé publique dans les hôpitaux

Au début des années '70, les gouvernements locaux dépensaient environ 6 milliards de dollars pour la santé publique, dont plus de 4,5 milliards allaient au seul secteur hospitalier. Une partie importante de cette somme provenait de subventions du gouvernement fédéral ou des gouvernements d'état. Durant les années '60, les dépenses dans ce domaine n'ont pas connu une augmentation aussi rapide que les dépenses d'éducation ou d'aide sociale, mais leur taux annuel de croissance se chiffrait néanmoins à 8,6%.

De nombreux observateurs prévoient que les programmes fédéraux instaurés pendant les années '60 seront à l'origine de changements majeurs dans le financement et l'organisation des soins médicaux, y compris les soins hospitaliers. Ces observateurs reprochent à certains programmes fédéraux de stimuler la demande de services de santé, sans pour autant accroître proportionnellement l'offre. Ce phénomène pourrait, à longue échéance, entraîner une hausse vertigineuse du prix des soins médicaux, et particulièrement des soins hospitaliers. Les pressions en vue d'une réforme en profondeur de tout le secteur se sont donc faites de plus en plus nombreuses. Elles se sont peu à peu traduites par des slogans politiques, puis des projets de loi.

On constate, au milieu des années '70, que nombre de problèmes de la vie nationale, dont ceux qui se rapportent au secteur de la santé, n'ont pas encore été résolus. Bien que jusqu'à maintenant le débat ait surtout porté sur la responsabilité du gouvernement fédéral dans ce domaine, c'est précisément à partir de ces discussions que pourra être déterminé, du moins partiellement, le degré de responsabilité des autres paliers de gouvernement. On ne prévoit encore aucune réduction à long terme des dépenses des gouvernements locaux, au chapitre des services de santé.

Les services de police et de protection contre les incendies

Au début des années '70, les gouvernements locaux dépensaient près de 7 milliards de dollars par année pour leurs services de police et de protection contre les incendies. Le service de police engouffrait à lui seul presque 4,5 milliards. Dans ces deux secteurs, les dépenses ont doublé au cours des années '60, enregistrant ainsi une hausse quelque peu supérieure à celle qu'a connue le produit national brut.

On sait que les services de police et de protection contre les incendies ont toujours été reconnus comme des fonctions essentiellement locales. Il est même probable qu'un policier en uniforme ou un camion d'incendie représentent encore chez les citadins les manifestations les plus tangibles de la présence de leur gouvernement municipal.

La protection policière: perspectives d'avenir

La mobilité accrue de la population, criminelle ou autre, de même que l'augmentation rapide du taux de criminalité, a fait entrevoir qu'il serait probablement souhaitable que la protection policière devienne du ressort du fédéral. Depuis la fin des années '60, d'ailleurs, le gouvernement fédéral a lancé de nombreux programmes de subventions aux corps policiers municipaux, programmes qui, semble-t-il, conserveront leur vigueur au cours des prochaines années.

La fonction policière municipale a généralement pour objectif de maintenir la stabilité du climat social. Il s'avère donc particulièrement difficile de faire des prévisions significatives dans ce domaine. Cependant, s'il advenait une sérieuse perturbation du climat social, il semble bien que les gouvernements locaux devraient alors assumer la plus grande partie du coût financier des opérations policières que nécessiterait le maintien de l'ordre. La crainte, politiquement justifiée, de voir surgir un corps de police au niveau national ne rend possible qu'une participation bien timide du gouvernement fédéral dans le financement des opérations policières. Par contre, les gouvernements d'état pourraient accroître leurs dépenses dans ce secteur et contribuer ainsi à réduire le fardeau des gouvernements locaux.

Depuis le début des années '70, le public s'est montré plutôt réceptif face à un éventuel accroissement des dépenses de protection civile. Rien n'indique en tout cas que les contribuables s'opposeraient à une telle augmentation de façon tout aussi catégorique que dans le cas des dépenses d'éducation ou d'aide sociale. Tant que les dirigeants politiques de ce palier de gouvernement s'efforceront d'élaborer des politiques qui concorderaient avec ce comportement de la population, le processus démocratique sera sauvegardé au niveau local. Quoi qu'il en soit, il est pour le moins probable que les dépenses des gouvernements locaux affectées aux services de protection de la police augmenteront au cours des prochaines années. Cette augmentation sera observable, du moins par rapport aux autres catégories de dépenses.

La protection contre les incendies: perspectives d'avenir

La protection contre les incendies est une fonction encore plus spécifiquement « locale » que la protection civile, du fait qu'elle ne donne lieu à aucun chevauchement d'interventions gouvernementales. Deux facteurs permettent d'envisager une réduction substantielle des dommages causés par le feu au cours des prochaines années. Il s'agit d'abord de l'avènement d'une technologie nouvelle et plus efficace dans l'industrie de la construction et, ensuite, d'améliorations technologiques, tout aussi importantes, des différentes méthodes pour prévenir et combattre les incendies.

Les effets bénéfiques des améliorations technologiques risquent cependant d'être neutralisés par le nombre accru des incendies que connaissent les quartiers où sont regroupés des logements de plus en plus vétustes. En outre, les risques d'incendie sont

particulièrement élevés dans l'entourage immédiat des quartiers d'affaires situés au centre des grandes villes. Les incendies criminels, qu'ils soient allumés par des entrepreneurs immobiliers sans scrupules ou par de jeunes vandales, contribuent également au climat d'incertitude qui règne dans certains quartiers les plus défavorisés.

Certaines coupures dans les dépenses affectées à la protection contre les incendies pourraient être réalisées si on introduisait des méthodes organisationnelles plus efficaces, telle l'analyse des systèmes. Bien sûr, ces méthodes peuvent être utiles à toutes les fonctions de compétence locale, mais certains observateurs soutiennent qu'elles pourraient se révéler particulièrement efficaces pour les services de protection contre les incendies. Quoi qu'il en soit, il apparaît déjà évident que les dépenses affectées à ce secteur dépassent largement les normes dictées par les exigences d'efficacité.

Les autres services et l'administration

Nous venons de passer en revue les principales catégories de dépenses des gouvernements locaux. Comme en témoigne le tableau 2-1, l'ensemble des autres dépenses qui relèvent d'instances locales représente tout de même une part appréciable de leur budget. Par exemple, et sans doute à cause de l'intérêt accru pour le contrôle de la pollution, les services d'hygiène et d'égouts ont occasionné des dépenses annuelles de plus de 4 milliards de dollars depuis le début des années '70, soit presque l'équivalent de la somme consacrée aux services de police. Même en envisageant un accroissement des subventions fédérales, il semble bien que les prochaines années amèneront les gouvernements locaux à consacrer de plus en plus de ressources aux services d'hygiène et d'égouts.

Parmi les autres services municipaux d'importance, on retrouve les parcs et les loisirs, les richesses naturelles, le logement et le développement communautaire, les installations aéroportuaires, le transport maritime et les gares. Les dépenses dans ces domaines atteignent annuellement 6 milliards, alors que la catégorie « divers » comporte à elle seule un autre 8 milliards.

Finalement, notre relevé des dépenses locales ne saurait être complet sans considérer le secteur problématique de la gestion financière municipale, soit, plus précisément, le service de la dette. Ce service de la dette, est, en fait, un autre article des budgets municipaux qui, sans être un service proprement dit, n'en revêt pas moins une importance particulière, étant donné la montée inflationniste. Le montant de cette dette se chiffre actuellement à plus de 3 milliards de dollars par année et il augmente sans cesse.

Autres dépenses d'un gouvernement local

Toutes les dépenses dont il a été question précédemment se situent dans la catégorie des dépenses ordinaires et elles sont classifiées comme telles au tableau 2-1. Ces dépenses sont financées à même les ressources fiscales provenant de divers paliers de gouvernement. Durant les années '70 cependant, quelque 9 milliards dépensés par les gouvernements locaux (sur plus de 100 milliards) n'entraient pas dans cette catégorie. Les gouvernements locaux doivent en effet affecter une part de leur avoir à la production et à la vente de biens et services dont certains (la distribution de l'eau, de l'électricité, l'entreposage des boissons alcoolisées destinées à la vente au détail) ressemblent davantage à des biens commerciaux qu'à des biens publics.

Les revenus qui servent à financer ces biens et services ne devraient pas, puisqu'ils proviennent directement des usagers, être inclus aux budgets des gouvernements locaux. De fait, plusieurs de ces entreprises de services sont actuellement administrées à partir de systèmes et de procédures comptables distincts.

Résumé

Au cours du précédent exposé, nous avons brièvement passé en revue les principales dépenses qui composent le budget d'un gouvernement local, en accordant une attention spéciale à l'éducation qui mobilise les ressources les plus importantes. Nous n'avons pas cherché à étudier en détail chacun des articles de dépenses, mais nous avons préféré les situer dans le contexte plus général des affaires municipales. Nous avons souligné les variations constantes qui caractérisent les dépenses des gouvernements locaux et nous avons indiqué les différentes tendances qui semblaient vouloir orienter chacun des secteurs au cours des années à venir. Toutefois, il faut toujours bien faire la distinction entre les responsabilités propres à chacune des catégories de gouvernement local. Ainsi, par exemple, le responsable des finances d'un district scolaire aura une vision des choses bien différente de celle du gérant d'une petite ville. Tous les deux n'interpréteront pas la réalité de la même façon que ceux qui prennent les décisions dans les grandes villes. Malgré ces différences, il demeure qu'à chaque niveau de juridiction on est de plus en plus conscient de l'impact que peuvent avoir les initiatives de tous les gouvernements locaux dans le contexte général de la gestion financière.

Perspectives d'avenir

Après cet exposé sur les dépenses des gouvernements locaux sous différents aspects, il serait intéressant d'ajouter quelques observations générales sur l'avenir qui semble leur être réservé.

Il apparaît évident que les pressions en vue d'accroître les dépenses des unités de gouvernement local vont se maintenir. Le fardeau financier des gouvernements locaux pourra cependant être soulagé grâce à une aide accrue des niveaux supérieurs de gouvernement, ou encore en transmettant la responsabilité de quelques secteurs d'activités à l'état ou au gouvernement fédéral. Les pressions politiques en vue de centraliser certains secteurs réussiront peut-être à vaincre les craintes que le public a traditionnellement manifesté vis-à-vis de l'ingérence croissante de la bureaucratie fédérale.

Depuis le début des années '70, la montée inflationniste est venue s'ajouter aux difficultés qu'on connaissait déjà dans le domaine du financement municipal. Si elle persiste, le fardeau financier des municipalités deviendra de plus en plus lourd. En effet, avec la montée des prix et des salaires, les gouvernements locaux devront dépenser beaucoup plus d'argent pour assurer la même quantité et la même qualité de services. La possibilité qu'une période de récession économique accompagne cette montée inflationniste rend les perspectives d'avenir encore plus sombres.

On prétend que la nature même des services municipaux ainsi qu'un certain manque de mesures d'incitation rendent très difficile une augmentation sensible de la productivité au niveau des biens et des services publics. Par exemple, la productivité d'un professeur, même si elle était quantifiable, ne se mesurerait pas avec autant de précision que celle d'un ouvrier sur une chaîne de montage.

L'inflation gruge constamment le revenu des fonctionnaires municipaux de telle sorte qu'il ne faut pas s'étonner que ces derniers radicalisent leur action et se montrent de plus en plus enclins à la syndicalisation. Lorsque s'exercent des pressions de la part de groupes de travailleurs bien organisés, plusieurs politiciens doivent, pour éviter que soient interrompus les services, acquiescer aux demandes d'augmentations salariales de leurs employés. Lorsque l'inflation annule les effets de l'augmentation, le phénomène se répète, et il en résulte une expansion considérable des budgets des gouvernements locaux.

Les pressions des travailleurs sont de plus en plus fortes depuis le début des années '60. Malgré les interdictions légales imposées de longue date par tous les niveaux de gouvernement, les tribunaux et les organismes législatifs semblent prêts à reconnaître, du moins tacitement, le droit de grève dans la fonction publique. Tant et aussi longtemps qu'elles régiront les relations de travail, les négociations collectives continueront d'avoir un impact majeur sur les dépenses des gouvernements locaux.

Des pressions considérables s'exercent donc dans le sens d'un accroissement des budgets des gouvernements locaux. Ces budgets continueront certainement d'augmenter en dollars absolus et probablement aussi en proportion du produit national brut. Par contre, il est tout à fait possible que les contribuables se révoltent et remettent sérieusement en question certains programmes de dépenses. Cette attitude qui commence déjà à se manifester témoigne du climat d'incertitude dans lequel doit actuellement oeuvrer le responsable des finances municipales.

BIBLIOGRAPHIE

1. Macchiarola, Frank, « Constitutional and Legal Dimensions of Public School Financing », dans THE MUNICIPAL YEAR BOOK 1974 (Washington, D.C.: International City Management Association, 1974), p. 17-23.

2. Paul A. Samuelson a exposé cette théorie à deux reprises au début des années '50. Voir « The Pure Theory of Public Expenditure », REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS 36 (novembre 1954): 387-89; et « Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure », REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS 37 (novembre 1955): 350-56. Voir aussi Buchanan, James M., THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS (Chicago: Rand, McNally and Co., 1968).

3. Voir, par exemple, Shapiro vs Thompson, 394 U.S. 618 (1968).

4. Wicksell, Knut, « A New Principle of Just Taxation », dans CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE, éd. R.A. Musgrave and A.T. Peacock (Londres: MacMillan & Company, 1958), p. 72-118.

Chapitre III

Vue générale des revenus des gouvernements locaux

« Les revenus d'un état témoignent de sa vitalité »*

Cicéron

On a voulu, au cours du chapitre précédent, donner au lecteur une vue d'ensemble de tout le secteur que constituent les dépenses des gouvernements locaux. Le présent chapitre se propose d'offrir un aperçu du second volet de la réalité budgétaire municipale: les revenus, dont l'afflux est essentiel à la production et à la fourniture des biens et services publics.

La nature des sources de revenus des municipalités ne peut être réellement comprise qu'à la lumière des principes relatifs à la fiscalité. C'est pourquoi nous traiterons d'abord de la théorie de l'impôt, pour ensuite étudier les principales caractéristiques des sources de revenus telles qu'on les connaît dans la pratique. Enfin, nous ferons une analyse de l'ensemble du secteur des revenus municipaux. Ce bref aperçu du contexte qui entoure la gestion des revenus municipaux est en fait une introduction à l'analyse détaillée des sources de revenus prises individuellement, analyse qui occupera toute la seconde partie du présent ouvrage.

La théorie de l'impôt

Les taxes et les impôts ont trois fonctions fondamentales. C'est d'abord à travers eux qu'on recueillera la masse financière qui servira à soutenir les biens et les services produits par le gouvernement. On les utilisera aussi à des fins de redistribution des revenus. On pourrait enfin y recourir dans une situation où la demande globale serait excessive, pour réduire le volume des revenus et des dépenses des particuliers. Les impôts et les taxes ont donc des fonctions qui se rapportent à la production de revenus, à la redistribution des revenus ainsi qu'à l'intervention de l'état au niveau de l'économie.

---

* Traduction libre

Autrement dit, les taxes sont utiles à trois fins. Elles permettent de financer le fonctionnement de services spécifiques, comme celui de la police et de la protection contre les incendies; elles permettent aussi que les personnes les mieux nanties paient davantage que les autres pour les services municipaux; elles peuvent enfin servir à restreindre les sommes dont disposent les contribuables pour leurs dépenses. De pouvoir décrire les divers motifs qui justifient la levée d'une taxe, tant en langage populaire qu'en termes propres à l'économique et aux finances publiques, témoigne du fait que les économistes, les fonctionnaires municipaux et les citoyens peuvent très bien utiliser des termes différents pour désigner un seul et même processus.

Chacune des fonctions de l'impôt comporte, par contre, des difficultés dont tout responsable des finances municipales doit être averti. Ainsi, le financement des biens et services publics soulève des interrogations quant à la valeur relative des biens publics par rapport aux biens privés, de même que sur la façon de répartir les coûts de ces biens et services parmi les contribuables. La redistribution des revenus exige qu'on définisse ce qu'on entend par « juste répartition des revenus » après prélèvement de l'impôt. Enfin, la fonction relative à l'intervention du gouvernement sur l'économie comporte aussi certains problèmes concernant l'utilisation des taxes en tant que facteurs de stabilisation de l'économie. Il faut toutefois se rappeler, dans ce dernier cas, que la stabilité économique relève d'abord du gouvernement fédéral.

On saisira plus facilement les implications pratiques de ces difficultés si on les situe dans le cadre d'un débat sur les principes mêmes de la fiscalité. On pourrait emprunter, à cet effet, de nombreuses approches théoriques dont certaines sont très abstraites. Il nous semble, cependant, qu'une meilleure compréhension des problèmes fiscaux sera possible si l'on fait porter le débat sur les deux critères qui servent à déterminer la valeur de toute taxe, soit d'une part, l'équité (la justice fiscale) et d'autre part, l'efficacité (neutralité fiscale).

Équité horizontale

L'économique en est venue, au cours des années, à faire sien un postulat relatif à l'équité fiscale: un traitement fiscal égal pour tous, dans des conditions économiques similaires. L'expression « traitement fiscal égal » implique que les taxes ne sont pas de nature arbitraire et que leur application n'est pas discriminatoire. En principe, tous les contribuables qui sont dans des situations économiques similaires devraient avoir à supporter des charges fiscales identiques. Si on choisit le revenu comme base d'imposition, le principe de l'équité sera violé lorsque des contribuables ayant un même revenu imposable paieront des montants différents pour leurs impôts. Si, par ailleurs, l'impôt était calculé à partir du volume des dépenses, un même volume de dépenses devrait engendrer une même charge fiscale.

Une répartition fiscale qui se conforme au principe de l'égalité des traitements permet que soit assurée ce qu'on appelle l'équité horizontale de la répartition fiscale. Il résulte de l'application de ce principe que les versements fiscaux sont les mêmes pour tous les contribuables dont les revenus (ou d'autres caractéristiques économiques préalablement établies) sont identiques.

Le principe de l'équité horizontale n'est pas sans susciter quelques controverses. Celles-ci ne touchent cependant pas les fondements mêmes du principe, qui semble, au contraire, bénéficier d'une approbation unanime. On s'interroge surtout sur la signification exacte et la façon de mesurer ce qu'on qualifie de « conditions économiques similaires ».

La grandeur de la famille du contribuable, par exemple, devrait-elle influer sur la valeur quantitative de son fardeau fiscal? Devrait-on combiner au revenu du contribuable

l'avoir qu'il a déjà en main lorsqu'on détermine sa capacité de payer des taxes? Doit-on considérer les gains en capital comme de pleins revenus et les imposer comme tels? Ce sont là des questions qui demeurent posées et auxquelles il est quasi impossible de répondre de façon définitive.

L'équité verticale

Le corollaire de notre premier principe est celui qui veut qu'on assure un traitement différent aux gens qui ont des revenus différents. Le terme technique qui désigne ce principe est équité verticale. Afin d'en préciser la signification, certains économistes dont Adam Smith et John Stuart Mill ont élaboré deux principes: celui de la capacité contributive et celui des avantages reçus.

La capacité contributive

Le principe de la capacité contributive (capacité de payer) établit que les taxes et les impôts devraient être répartis parmi les contribuables selon les possibilités financières respectives de ces derniers. Si on mesurait ces possibilités en se basant sur les revenus des contribuables, ceux dont les revenus sont les plus élevés devraient payer des impôts plus élevés. Mais de combien? En termes économiques, le taux de taxation devrait-il être régressif, proportionnel ou progressif?

En langage courant, un impôt régressif est celui pour lequel le rapport entre les impôts payés et les revenus décroît à mesure que les revenus augmentent; plus les gains s'accroissent, plus le taux d'imposition diminue, et ce, proportionnellement. Dans le cas d'un taux de taxation proportionnel, ce rapport demeure directement proportionnel; les revenus sont plus élevés, mais les versements fiscaux représentent la même proportion du revenu qu'avant son accroissement. Sous un système d'impôt progressif, le rapport s'élèvera en proportion de l'augmentation des revenus; plus les gains croîtront, plus le taux d'imposition sera élevé. Par ailleurs, pour chacune de ces situations, le principe de la capacité de payer établit que la charge fiscale de ceux qui ont un revenu élevé doit être plus importante que celle des moins bien nantis. Les applications de ce principe sont exprimées au tableau 3-1.

Les données de ce tableau démontrent que l'impôt proportionnel est conforme au principe de la capacité de payer, même si la pratique courante consiste à utiliser un impôt progressif. Suivant l'exemple cité, une hausse de revenus entraînera une hausse de la charge fiscale absolue, même si la charge proportionnelle demeure la même. On peut aussi constater, toujours à l'aide de l'exemple, qu'un impôt régressif permet de taxer plus lourdement, en chiffres absolus, les gens les plus fortunés, même si le taux d'imposition de ces derniers est moins élevé que celui des personnes à faible revenu. Quant à l'impôt progressif, il a un double mérite, du fait qu'il respecte, d'une part, le principe de la capacité de payer et qu'il permet, d'autre part, que les revenus après impôts soient répartis de façon plus juste parmi les contribuables.

TABLEAU 3-1:

Impôts régressif, proportionnel et progressif

	Régressif		Proportionnel		Progressif	
Revenus ($)	Taux moy. – %	charge fisc. ($)	Taux moy. – %	charge fisc. ($)	Taux moy. – %	charge fisc. ($)
5 000	10	500	10	500	10	500
10 000	6	600	10	1 000	15	1 500

Les avantages reçus

Le principe des avantages reçus requiert, pour sa part, qu'au moment de la répartition du fardeau fiscal parmi les contribuables, *on simule le processus de fixation* des prix du marché. L'économique soutient en effet que, théoriquement, un prix en vigueur sur le marché corresponde aux avantages ou à la valeur monétaire qu'attribue le consommateur à l'acquisition d'une unité additionnelle de l'article concerné d'une part, et aux coûts de production de cette unité d'autre part. Lorsque le principe des avantages reçus est appliqué à la fiscalité, les impôts sont donc considérés comme des « prix » et doivent être répartis en fonction des avantages relatifs que les contribuables retirent des biens et services gouvernementaux.

Le principe des avantages reçus est en soi une théorie intégrale qui permet de mettre en lumière les deux volets des finances publiques, soit celui de la fiscalité (revenus) et celui des dépenses. Ce principe diffère, à cet égard, de celui de la capacité de payer qui, lui, ne tient compte que du premier volet du processus impôt-dépenses. Autrefois, on abordait le principe des avantages reçus dans une perspective d'équité fiscale. Aujourd'hui, on s'y intéresse surtout parce qu'il facilite la répartition des ressources. En effet, on soutient qu'il est possible de déceler les préférences réelles des contribuables à partir de leur volonté de payer les frais directs (qui constituent en quelque sorte des prix, tels les tarifs aux usagers) imposés pour tel ou tel service. Si, par contre, on finançait ces services à l'aide de taxes d'ensemble, il est probable que les contribuables préféreraient s'abstenir de révéler leurs préférences, ce qui rendrait plus difficile une affectation adéquate des ressources.

Le principe des avantages reçus est probablement plus facile à appliquer au niveau local (particulièrement dans les municipalités) qu'au niveau national. En effet, la technique du prix, ou tarif à l'usager, s'applique facilement à un grand nombre de services locaux: stationnements, loisirs, collecte des ordures, bibliothèques, etc. Dans ces cas, les consommateurs sont obligés de révéler leurs préférences; par contre, si on n'établit pas de lien direct entre la charge fiscale et l'usage réel qu'on fait de ces services, les préférences des gens demeureront cachées.

L'application de ce principe comporte cependant des restrictions d'ordre pratique. Par exemple, il peut être assez difficile d'évaluer les avantages que retirent les citoyens de la protection de la police ou du service des incendies. Nombre d'avantages retirés des services publics sont de nature collective. Ces services sont d'une certaine manière des biens collectifs qu'il serait difficile d'évaluer sur une base individuelle. Par ailleurs, si on imposait, par exemple, un tarif pour l'utilisation des rues, les frais de perception seraient sans doute très élevés. Dans d'autres cas enfin, comme celui de l'aide sociale, on verra que les objectifs mêmes d'un service peuvent parfois rendre inadmissible l'application du principe des avantages reçus.

Malgré ces diverses restrictions, plusieurs économistes soutiennent qu'il est préférable d'appliquer des taxes qui se conforment au principe des avantages reçus, surtout lorsqu'il est impossible d'évaluer ces avantages avec précision et que l'objectif du service concerné est autre que la redistribution des revenus. Ils maintiennent que cette façon d'agir est plus que susceptible de donner lieu à une répartition à la fois équitable et efficace des impôts.

Résumé

En bref, le concept de l'équité verticale (traitement fiscal différent pour des personnes économiquement différentes) nous amène à nous demander quelle méthode permettrait de mesurer correctement la capacité financière d'un contribuable et sa réelle responsabilité fiscale. Par ailleurs, le principe de la capacité contributive (capacité de payer) qui met l'emphase sur l'avoir financier du contribuable suscite d'autres interrogations con-

cernant, cette fois, la nature régressive, proportionnelle ou progressive des impôts. Par contre, le principe des avantages reçus permet d'expliquer, à partir de concepts économiques, où et pourquoi les consommateurs portent leurs choix parmi les services gouvernementaux. Enfin, utilisés comme simples points de repère ou comme guides dans la pratique, les concepts théoriques que nous avons décrits permettent d'observer et de comprendre avec plus de clairvoyance les difficultés et les problèmes fondamentaux qu'entraîne le fait de taxer les citoyens dans le but d'assurer le financement des services publics.

La neutralité fiscale (efficacité fiscale)

Le concept de neutralité fiscale (ou efficacité fiscale) permet, lui aussi, de comprendre davantage une partie des problèmes complexes inhérents au processus fiscal. En quelques mots, l'efficacité fiscale désigne la façon dont une taxe affecte la répartition des ressources, la consommation, l'économie et la configuration générale du travail et des loisirs dans une société donnée. L'efficacité fiscale est un concept qui s'apparente aussi à ce que les économistes appellent la marge d'acceptation à l'intérieur de laquelle on peut imposer une charge fiscale aux contribuables. Ce concept inclut également l'ensemble des coûts qui se rapportent à la perception proprement dite. Ainsi, une taxe efficace (ou neutre) en serait une qui ne représenterait pas un coût excessif pour le contribuable et qui pourrait être prélevée et appliquée moyennant un minimum de coûts.

Remarques générales

Théoriquement, si l'on considère le rendement global de l'économie, un impôt neutre ne modifiera aucunement la répartition des ressources qui avait cours dans le secteur privé avant son application. Idéalement, tout impôt devrait avoir un effet neutre, c'est-à-dire qu'il devrait permettre que des ressources financières soient injectées au secteur public sans que varient les prix dans le secteur privé.

Dans la réalité cependant, aucun impôt n'a d'impact parfaitement neutre sur le fonctionnement de l'économie. Le degré de neutralité varie d'un impôt à l'autre et on peut estimer la valeur de chaque impôt en fonction de cette variation. Nous tenterons dans les paragraphes suivants de mesurer la valeur relative de diverses sources de revenus en termes d'équité et d'efficacité fiscales. Le tableau 3-2 illustre cette évaluation.

L'évaluation de certaines sources de revenus

Si l'on prend, comme base d'analyse, les critères précédemment énoncés, on arrivera nécessairement à la conclusion qu'un impôt proportionnel sur le revenu est à la fois équitable et neutre. L'impôt sur le revenu est, de par sa nature, tout à fait conforme au principe de la capacité de payer; de plus, si son taux est proportionnel, l'impact de cet impôt sur le fonctionnement de l'économie sera relativement neutre. Il est probable, par contre, qu'un taux progressif d'imposition exercera un certain effet sur la structure économique ambiante. Un tel taux pourrait augmenter, par exemple, le prix du travail – en tant qu'activité – (le mot « prix » étant employé ici dans son sens technique) par rapport au prix des loisirs et ainsi freiner le travail au profit des loisirs. Nous n'avançons ici aucun jugement de valeur sur l'une ou l'autre des activités, mais nous indiquons simplement une des conséquences qui pourraient découler de l'imposition des revenus suivant un taux progressif. L'effet d'un taux progressif est aussi de redistribuer les revenus à la défaveur de ceux dont les gains sont les plus élevés. Ce processus pourrait entraîner une réduction de l'épargne et, par conséquent, une modification de la structure économique. Notons toutefois que la plupart des études empiriques démontrent que les taux progressifs qui sont actuellement en vigueur n'entravent pas de façon significative l'incitation au travail et à l'épargne.

TABLEAU 3-2:

Équité et efficacité (neutralité) fiscales et diverses sources de revenus.

	Efficacité		équité*	
Source de revenus	Élevée	Faible	Élevée	Faible
Impôt sur le revenu				
Taux proportionnel	X		X	
Taux progressif		X	X	
Taxes de vente				
Générales	X			X
Spécifiques		X		X
Impôt foncier		X		X
Permis				
Montants fixes	X			X
Montants variables	X		X	
Droits aux usagers				
Montants fixes	X			X
Montants variables	X		X	

La taxe de vente d'ensemble (perçue sur la valeur marchande de tous les biens et services, y compris les biens de consommation et d'équipement) exerce les mêmes effets que l'impôt proportionnel sur le revenu. Lorsqu'elle est perçue par les gouvernements d'état ou les gouvernements locaux, elle n'a pas vraiment un caractère « d'ensemble » (même du point de vue géographique) et consiste essentiellement en un impôt sur la consommation. Cette taxe exerce un effet régressif sur la répartition des revenus. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'on lui accorde, comme on peut le voir au tableau 3-2, un faible niveau d'équité. Elle est cependant plus efficace que la taxe de vente spécifique du fait qu'elle touche l'ensemble des biens et n'affecte pas le prix relatif des marchandises.

La faible efficacité de l'impôt foncier, telle qu'illustrée au tableau 3-2, est surtout attribuable à la façon dont on administre et applique cette taxe. Les critères ordinairement employés lors de l'évaluation foncière font que le rapport entre le montant de cette évaluation et la valeur marchande d'une propriété donnée, peut varier suivant l'âge, la qualité ou le type de la propriété. Par ailleurs, l'impôt foncier va souvent à l'encontre du principe de l'équité fiscale. Il tend de plus à exercer une certaine distorsion sur les pratiques d'utilisation des terres. Une propriété rénovée fera en effet l'objet d'un taux d'imposition plus élevé qu'une propriété non rénovée; de même que les propriétés urbaines sont sujettes à des taux de taxation plus élevés que ceux qui touchent les propriétés rurales; et les propriétés commerciales sont imposables à des taux dépassant ceux qu'on impute aux propriétés résidentielles. L'impôt foncier se situe donc à l'échelon inférieur de notre classification, tant pour son équité que pour son efficacité.

Il arrive qu'on oblige les citoyens à acheter des permis. Une telle obligation a généralement pour but la réglementation d'une activité ou l'accroissement des revenus municipaux. Le degré d'équité et d'efficacité de ce mode d'imposition dépend des caractéristiques et des critères de délimitation du prix du permis. Il s'agit donc de savoir si ce prix est fixe ou s'il varie en fonction de l'usage qu'on fait du service, ou encore en fonction de la capacité de payer de celui qui se procure le permis. par exemple, les prix des médail-

* On trouvera dans le texte les raisons qui justifient le degré d'équité et d'efficacité (neutralité) qui est accordé à chaque source de revenus.

les d'immatriculation pour les chiens, des permis de chasse et des permis de pêche sont ordinairement fixes. Il s'agit donc de montants forfaitaires qui satisfont les exigences de l'efficacité, mais dont l'équité est faible. Par ailleurs, les coûts des plaques d'immatriculation pour les véhicules, de même que ceux des permis commerciaux, varient dans une certaine mesure selon la capacité de payer de leurs acheteurs, ce qui contribue à en restreindre les effets régressifs.

Les droits ou tarifs qu'on impose directement aux usagers de certains services publics constituent, dans notre classification, la cinquième source de revenus (tableau 3-2). Ce type de frais illustre bien le fonctionnement du principe des avantages reçus. Pour qu'ils soient tout à fait conformes à ce principe, les frais de chaque unité de service devraient être les mêmes pour tous les usagers, alors que la somme totale payée par un usager devrait être fonction de sa propre demande de services. Lorsque les frais de service sont fixes (cueillette des ordures) ou échelonnés selon un taux marginal décroissant (entreprises de service: eau, électricité, transport. . .) ils risquent d'entraîner une répartition régressive de l'impôt et de violer ainsi le principe de l'équité verticale. Quoi qu'il en soit, ils se révèlent une façon efficace de répartir les coûts de fonctionnement des services gouvernementaux. D'autre part, ils seront équitables dans la mesure où ils ne compromettront pas le principe des avantages reçus.

Résumé

L'efficacité fiscale (neutralité) – soit la façon dont une taxe donnée agit sur la répartition des ressources, sur la marge d'acceptation du citoyen et sur les coûts de perception – est un critère à l'aide duquel il est possible d'évaluer diverses sources de revenus. L'équité fiscale est aussi un critère d'évaluation très important. De plus, les concepts d'efficacité et d'équité dépassent les frontières de la théorie en ce qu'ils fournissent un cadre à partir duquel il est possible d'évaluer, de façon pratique, les divers impôts que l'on connaît actuellement, de même que leur fonctionnement.

La transmission de l'impôt et son incidence

Le processus que l'on qualifie, en termes techniques, de processus de la transmission et de l'incidence de l'impôt constitue une des principales composantes de la théorie de l'impôt. On dit qu'il y a transmission de l'impôt lorsque la personne qui effectue les paiements n'est pas réellement celle à qui incombe le fardeau fiscal, c'est-à-dire celle sur qui porte l'incidence de l'impôt. Ainsi, une taxe imposée à un producteur ou à un détaillant pourrait être transmise soit « en aval » aux consommateurs, via un accroissement des prix, soit « en amont » aux propriétaires des ressources, via une baisse de leurs gains en salaires, en loyers, en intérêts ou en profits.

Facteurs influant sur la transmission de l'impôt

Le processus de transmission de l'impôt est intimement lié à plusieurs facteurs. Il s'agit, pour ne mentionner que les plus importants, du type d'impôt concerné, de l'élasticité de la demande (c'est-à-dire la mesure suivant laquelle les consommateurs peuvent modifier leurs achats à la suite d'un changement de prix) et de l'instance politique qui impose la taxe en question. De façon générale, on classifie les taxes de la façon suivante: taxes directes ou indirectes, taxes générales (d'ensemble) ou spécifiques. Les impôts directs, comme l'impôt sur le revenu, sont difficiles à transmettre du fait qu'ils n'influencent pas directement le coût de production des biens et services. Par contre, les impôts indirects, comme la taxe d'accise et la taxe de vente, parce qu'ils influencent le coût variable de la production, peuvent être facilement transmis.

L'élasticité de la demande, soit le degré de réaction du consommateur aux changements des prix, est un des facteurs qui déterminent la possibilité de transmission d'un impôt. Ainsi, plus la demande est inélastique, c'est-à-dire moins les consommateurs

réagissent à une hausse des prix, plus on peut envisager d'effectuer une transmission de l'impôt aux consommateurs par l'entremise d'une hausse des prix. Puisque la quantité de biens ou services achetés après la hausse du prix ne diminuera que faiblement, on peut conclure que les produits dont la demande est inélastique peuvent être considérés par les gouvernements comme des sources intéressantes de revenus. L'application d'une taxe de vente à des produits comme l'essence, l'alcool, le tabac, les eaux gazeuses, les médicaments et nombre d'aliments, aurait des effets tout à fait positifs au point de vue rendement financier, puisque la demande pour ces produits est inélastique. Peu importe les changements de prix qu'on leur fera subir, ils conserveront le même nombre d'acheteurs. Ce type de produits peut donc constituer une source de revenus publics tout à fait stable.

L'incidence de l'impôt sera d'autre part déterminée par l'élasticité de l'offre. À cet égard, l'impôt foncier a fait l'objet de nombreuses controverses. On prétend généralement que la part de l'impôt qui porte sur les valeurs foncières incombera au propriétaire foncier, puisque l'offre dans ce secteur est considérée comme fixe ou inélastique. Par contre, la taxe portant sur les améliorations apportées aux immeubles sera nécessairement transférée aux locataires et incluse dans le coût du loyer. Elle représente en fait le prix qu'il en coûte pour « offrir » des édifices en location. Si cette taxe n'était pas incluse au prix des loyers, l'offre de nouveaux logements connaîtrait une diminution. Enfin, lorsque la propriété est habitée par celui qui en est le propriétaire, c'est alors ce dernier qui doit assumer à la fois la taxe foncière et la taxe sur les améliorations. Puisqu'une partie importante de l'impôt foncier est transmise aux locataires, il est donc faux de dire que ces derniers « sont exclus du partage du fardeau fiscal local ».

La transmissibilité d'un impôt est aussi fonction des limites du territoire de l'instance politique qui met en vigueur cet impôt. Une taxe de vente municipale, par exemple, peut être difficile à transmettre aux consommateurs si ceux-ci peuvent facilement acheter leurs marchandises dans des villes avoisinantes qui n'imposent pas de taxe de vente. Dans un tel cas, ce sont les entreprises locales qui absorbent le fardeau fiscal, à défaut de quoi elles se relocaliseront ailleurs. Il serait, par contre, plus difficile d'échapper à une taxe de vente d'état, puisque le territoire de l'état est plus étendu que celui d'une municipalité. Néanmoins, la chose demeure possible lorsque les municipalités limitrophes de l'état n'imposent pas de taxe ou en imposent une dont le taux est moindre.

Études portant sur l'incidence de l'impôt

Une récente étude portant sur la répartition des charges fiscales aux États-Unis utilisait, comme matériel de base, un ensemble de postulats à l'aide desquels il a été déterminé, pour différents types d'impôts et de taxes, s'il y avait transmission ou non et à qui incombaient les charges fiscales (voir le tableau 3-3). Il est en effet possible, à l'aide de certains postulats relatifs à la transmission de l'impôt, d'élaborer des schémas – schémas d'incidence – qui serviront à démontrer l'impact d'un système fiscal donné sur la répartition générale des revenus. Ainsi, une étude d'initiative fédérale, exécutée par la **Tax Foundation**, démontre que l'incidence générale du système fiscal fédéral est progressive dans le cas des groupes à faible revenu, à peu près proportionnelle pour les classes moyennes et légèrement inférieure à la moyenne, et de nouveau progressive pour les groupes dont le revenu annuel excède 15 000$[2]. La plupart des « schémas d'incidence fiscale » indiquent, par ailleurs, que les systèmes fiscaux des états et des municipalités sont régressifs à cause de l'importante place qu'y occupent les taxes de vente, d'accise et l'impôt foncier. Une autre étude récente, menée cette fois par la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations**, démontre que l'incidence moyenne des impôts sur le revenu prélevés par les gouvernements locaux et d'état est légèrement progressive, alors que celle de l'impôt foncier et de la taxe de vente est quelque peu régressive. L'incidence globale de ces trois types d'impôt est donc à peu près proportionnelle, le rapport entre l'impôt et le revenu variant de 8 à 9% entre les divers groupes de revenus. On retrouve au tableau 3-4 un résumé des conclusions de cette étude.

TABLEAU 3-3

Évaluation de l'incidence et de la transmission des impôts des gouvernements d'état et des gouvernements locaux. (Tiré de: Li-teh Sun, « Incidence of Montana State and Local Taxes », thèse de doctorat, Oklahoma State University, 1972).

Type d'impôt	Transmission	Incidence
Impôt sur le revenu des particuliers	Aucune	Particulier
Impôt sur le revenu des sociétés	En aval et en amont	Consommateur et actionnaire
Impôt foncier		
Résidentiel: biens meubles et immeubles	Aucune	Propriétaire
Affaires: biens meubles et immeubles	En aval et en amont	Consommateur et propriétaire
Agricole, biens meubles et immeubles	En aval et en amont	Consommateur et propriétaire
Frais d'utilisation des routes		
Permis de conduire	Aucune	Conducteur
Essence et plaques d'immatriculation		
Ménage	Aucune	Ménage
Commerce et ferme	En aval et en amont	Consommateur et propriétaire
Taxe sur l'alcool et les tabacs	En aval	Consommateur
Taxe sur les primes d'assurance	En aval	Détenteur
Taxe sur les services publics	En aval	Consommateur
Impôts successoraux	En aval	Bénéficiaires
Taxe d'interruption de contrat	En aval	Consommateur

TABLEAU 3-4

Fardeau fiscal moyen engendré par les divers types d'impôts d'état et municipaux, en pourcentage du revenu familial, 1970. (Tiré de: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE-LOCAL FINANCES, SIGNIFICANT FEATURES AND SUGGESTED LEGISLATION, Washington, D.C.: Government Printing Office, p. 62).

	% du revenu familial			
Revenu familial	Revenu	Biens immobiliers	Ventes	Total
5 000 $	0,6	5,9	2,0	8,5
7 500	1,0	5,9	1,7	8,6
10 000	1,4	5,9	1,5	8,8
15 000	1,8	5,9	1,3	9,0
20 000	2,1	4,7	1,2	8,0
25 000	2,4	4,7	1,0	8,1

Résumé

La transmission et l'incidence de l'impôt sont deux concepts qui sont très utiles à la compréhension des mécanismes fiscaux. Des facteurs comme l'élasticité de l'offre et de la demande, de même que l'influence de diverses compétences gouvernementales, peuvent orienter le fonctionnement du processus fiscal. La description des concepts de transmission et d'incidence, associée à celle de neutralité et d'équité fiscales, complète l'élaboration du cadre théorique qui s'applique aux sources locales de revenus. Nous pouvons maintenant examiner plus attentivement chacune de ces sources.

Les principales caractéristiques des sources de revenus

Nous savons donc que les principes de la théorie de l'impôt permettent que soit mise sur pied une structure fiscale municipale qui serait à la fois équitable et efficace. Cependant, les responsables des finances municipales doivent aussi faire en sorte que ce système fiscal produise les revenus requis pour satisfaire à la demande grandissante de biens et de services publics. Nous traiterons donc ici des problèmes qu'ils peuvent rencontrer dans leurs tentatives pour augmenter les revenus municipaux et pour découvrir de nouvelles sources de revenus. L'étude présente gravitera autour de trois thèmes majeurs: le concept de l'élasticité de la taxe par rapport au revenu, le problème de la double imposition et de la coordination fiscale et, finalement, les coûts de mise en application et d'administration de l'impôt.

L'élasticité de la taxe par rapport au revenu

Au cours des dernières années et surtout durant la période allant de 1960 à 1970, les dépenses des gouvernements d'état et des gouvernements locaux se sont accrues à un rythme supérieur à celui de l'accroissement de leur assiette fiscale. Pour maintenir un certain équilibre entre ce fort accroissement de leurs dépenses et le faible accroissement de leurs revenus, ils ont donc dû augmenter leurs taux d'imposition et/ou imposer de nouvelles taxes. Pour la seule période allant de 1959 à 1971, la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations** rapporte qu'il y a eu, au niveau des administrations d'état, 480 augmentations de taxe et promulgation de 40 nouvelles taxes[3]. Notons que ces chiffres n'incluent pas les mesures adoptées par les gouvernements locaux. Vers le milieu des années '70, on commençait à se demander si les contribuables accepteraient toujours que le fossé entre les revenus et les dépenses de leurs gouvernements continue d'être comblé par des augmentations d'impôts.

Afin de mieux comprendre cette crise fiscale que traversent actuellement les gouvernements, nous devons savoir pouquoi leurs dépenses ont augmenté plus rapidement que la portée de leur assiette fiscale. Nous étudierons donc, en premier lieu, le concept de « l'élasticité de l'impôt par rapport au revenu », de même que les implications pratiques de ce concept.

Historique

Le tableau 3-5 expose sommairement l'augmentation globale qu'ont connue les dépenses des gouvernements d'état et des gouvernements locaux depuis 1927. On y trouve, en chiffres absolus, des dépenses allant de 7 milliards de dollars en 1927 à 31 milliards en

TABLEAU 3-5

Montant des dépenses ordinaires des gouvernements d'état et des gouvernements locaux de 1929 à 1970. (Tiré de: ANNUAL REPORT OF THE COUNCIL OF ECONOMICS ADVISERS, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1972).

Année financière	Ensemble des dépenses (millions de dollars)
1927	7 210
1940	9 229
1950	22 787
1960	51 876
1970	131 332

1970. La majeure partie de cette augmentation s'est produite après la seconde guerre mondiale; le taux annuel des dépenses gouvernementales a passé de 3,9% entre 1927 et 1946 à 10,9% entre 1947 et 1970.

La croissance relativement faible qui caractérise les dépenses locales des années '30 et '40 s'explique par l'impact qu'ont eu d'une part, la crise économique, et d'autre part, la seconde guerre mondiale. Pendant la crise, les gouvernements locaux n'ont investi que dans les secteurs d'extrême nécessité. Les dépenses locales de 1934 étaient d'ailleurs inférieures à celles de 1927. Au cours des années qui ont suivi, une grande partie de leurs ressources a été affectée à l'effort de guerre.

Mais après la guerre, les besoins, demeurés jusqu'alors inassouvis, ont soudainement engendré de sérieuses pressions sur les budgets des gouvernements locaux et des gouvernements d'état. L'explosion démographique, la mobilité de la population et le regain de potentiel que connaissait alors le secteur de l'emploi, ont contribué à accentuer ces pressions. D'ailleurs, l'analyse des dépenses auxquelles a donné lieu la combinaison de tous ces facteurs a été faite au chapitre 2. Nous étudierons néanmoins les caractéristiques de ces pressions fiscales, puisqu'elles sont en grande partie responsables des problèmes que suscite la production de revenus.

Avec l'accroissement qu'a connu la population américaine (plus de 60 millions de 1946 à 1970), il a fallu maintenir le niveau de service d'année en année. Ceci entraînait déjà une augmentation des dépenses des gouvernements locaux. Par contre, en normalisant les chiffres et en ne tenant compte que des dépenses par habitant, on constatera que de 78 $ qu'étaient les dites dépenses en 1946, elles sont passées à 639 $ en 1970. Une partie de cette augmentation est bien sûr imputable à l'inflation qui a atteint des proportions alarmantes vers le milieu des années '70. Il n'en demeure pas moins que les dépenses réelles par habitant dans les états et les localités (dépenses basées sur la valeur constante du dollar de 1958) sont passées de 142 $ en 1946 à 387 $ pour l'année 1970. Il faut en conclure que, quelle que soit la base de notre calcul (chiffres absolus, dépenses par habitant ou dépenses réelles par habitant), la demande de services gouvernementaux n'a cessé de s'accroître au cours des dernières décennies.

La conjoncture démographique de l'après-guerre se caractérise aussi par une surreprésentation soudaine de la catégorie des enfants d'âge scolaire. Le nombre des enfants de 5 à 19 ans est en effet passé de 35 263 000 en 1950 à 60 371 000 en 1970. Même si cette hausse s'est résorbée au cours des années '70, elle n'en a pas moins causé de graves difficultés financières aux gouvernements locaux et aux gouvernements d'état à qui incombait alors l'ensemble des dépenses d'éducation, lesquelles représentaient 40% de leurs dépenses totales. De plus, le nombre des enfants d'âge scolaire ayant diminué de près d'un million entre 1925 et 1950, les gouvernements locaux et ceux des états étaient en quelque sorte dépourvus devant la demande suscitée par l'accroissement démographique soudain qui a suivi 1950.

Une dernière caractéristique de cette conjoncture démographique doit encore être mentionnée. Il s'agit du déplacement d'une partie importante de la population rurale vers les villes. Cette situation a entraîné dans les villes une demande accrue de services, particulièrement dans les secteurs de la protection contre les incendies, de la police, de la collecte des ordures et de la voirie. En 1940, le **Bureau of the Census** rapportait que 56,5% de l'ensemble de la population vivait dans les régions rurales, alors que 43,5% habitait dans les régions urbaines. Trente ans plus tard, la population urbaine constituait 73,5% de l'ensemble, tandis que la population rurale n'en regroupait plus que 26,5%.

Il est donc résulté de tout ceci qu'après la guerre, les dépenses des états et des gouvernements locaux ont augmenté beaucoup plus rapidement que le produit national brut. Elles s'étaient accrues en effet, durant les années '50, de 8,6%, pendant que le

PNB n'accusait qu'une augmentation de 5,9%. Par contre, au cours des années '60, le PNB a connu une croissance annuelle de 6,8%, alors que les dépenses n'augmentaient que de 2,7%. Même si ces données relatives aux dernières années peuvent paraître fastidieuses, elles sont néanmoins d'une importance capitale lorsqu'on désire comprendre la situation que vivent actuellement les gouvernements locaux, sur le plan de leurs revenus.

Le concept de l'élasticité fiscale

En prenant en considération, par rapport aux revenus, les données historiques déjà décrites, on en dégagera la conclusion suivante: depuis la seconde guerre mondiale, les systèmes fiscaux que se sont donnés les états et les localités n'ont pas réussi à maintenir un équilibre satisfaisant entre les finances de ces gouvernements et la croissance que connaissait alors l'économie. C'est seulement en adoptant de nouveaux impôts et en augmentant ceux qui étaient déjà en vigueur que les gouvernements ont pu continuer de fonctionner parallèlement à cette croissance économique. En termes d'économique, on imputait cette situation à l'inélasticité des systèmes fiscaux de l'époque, par rapport aux revenus des citoyens.

Un système fiscal inélastique par rapport aux revenus en est un où une certaine augmentation des revenus donnera lieu à une augmentation moins importante des impôts prélevés. Nous devons donner ici plus d'explications. L'ensemble des recettes provenant d'un impôt est en fait produit par la combinaison d'un taux d'imposition et d'une assiette fiscale donnés. Si le système fiscal ne subit pas de changements (modification des taux, des types de taxes ou des modes d'application), le rendement de ce système ne pourra varier que lorsque l'assiette fiscale sera modifiée. La souplesse d'un impôt face à la croissance économique est fonction de la souplesse de l'assiette fiscale dans une situation de croissance économique. Le concept qu'on utilise pour déterminer le degré de souplesse est celui de l'élasticité d'un impôt par rapport au revenu. On obtient le coefficient d'élasticité d'un impôt en faisant le rapport suivant: variation du rendement fiscal sur variation du PNB[4].

Le coefficient d'élasticité sera inférieur à un (1) si le rendement de la taxe accuse une variation moins que proportionnelle à celle du revenu national ou local. Il sera égal à un (1) lorsque le rendement variera en proportion directe avec le revenu national ou local, et supérieur à un (1) lorsque les variations du rendement seront plus que proportionnelles à celles des revenus. L'élasticité fiscale mesure donc le comportement d'un impôt face à des variations du revenu national. On peut ainsi dire, par exemple, que le rendement des impôts successoraux ne change que très peu par rapport au PNB. En effet, un accroissement du revenu national ne produira rien qui ressemblerait à un accroissement proportionnel du rendement fiscal de cet impôt. On obtiendrait, dans ce cas, un coefficient d'élasticité qui serait de beaucoup inférieur à un (1). On peut donc conclure à l'inélasticité de cet impôt par rapport au revenu.

Au cours des années qui ont suivi le dernier conflit mondial, certaines instances locales, pour qui la crise n'était pas encore oubliée, craignaient d'instaurer un régime fiscal dont l'élasticité aurait été très grande. Même si en vertu d'un tel système, l'accroissement du produit national brut aurait entraîné un accroissement mieux proportionné ou plus pratique de leurs revenus fiscaux, rien ne garantissait alors que le produit national brut continuerait de s'accroître. Elles savaient aussi qu'en cas de récession importante, la baisse des revenus aurait été encore plus rapide et les états, ainsi que les gouvernements locaux, se seraient trouvés dans une situation aussi précaire que celle des années '30.

Même si l'économie a connu une croissance ininterrompue de 1940 à 1970, la crainte d'une récession a persisté au cours de cette période. On s'est donc interrogé sur la capacité des systèmes fiscaux des gouvernements d'état et des gouvernements locaux à produire les revenus que nécessitait l'accroissement des dépenses de ces gouvernements.

On croyait que s'ils devaient produire des revenus suffisants, ces systèmes fiscaux auraient à devenir plus souples vis-à-vis des modifications à la structure des revenus; ils auraient à acquérir plus d'élasticité.

Nombre d'études ont été entreprises qui avaient pour but de déterminer le taux d'élasticité de diverses taxes locales et de certaines taxes d'état. On trouvera au tableau 3-6 un résumé de ces études (produit par la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations**).

Étant donné le désaccord qui existe parmi les spécialistes quant à l'évaluation des coefficients d'élasticité des taxes mentionnées, on a établi, pour chaque catégorie de revenus considérés au tableau 3-6, trois degrés d'évaluation: faible, moyen et élevé. Il faut spécifier aussi que, puisque la plupart des coefficients d'élasticité varient avec le temps, il serait irréaliste de s'attendre à ce que les évaluations qu'on trouve ici soient valables à n'importe quel moment[5]. Elles n'en sont pas moins des points de repère, et on peut raisonnablement penser que les chiffres que l'on retrouve au tableau 3-6 sont assez justes.

TABLEAU 3-6

Élasticité des principaux revenus d'état. (Tiré de: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relation, FEDERAL-STATE COORDINATION OF PERSONAL INCOME TAXES, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965, p. 42)

	Coefficient d'élasticité		
Source de revenus	Faible	Moyen	Élevé
Impôt foncier	0,7	0,9	1,1
Impôt sur le revenu			
des particuliers	1,5	1,65	1,8
des sociétés	1,1	1,2	1,3
Taxe de vente			
générale	0,9	0,97	1,05
sur l'essence	0,4	0,5	0,6
sur l'alcool	0,4	0,5	0,6
sur le tabac	0,3	0,35	0,4
sur les services publics	0,9	0,95	1,0
autres	0,9	1,0	1,1
Permis et immatriculation des véhicules	0,2	0,3	0,4
Impôts successoraux et droits sur les donations	1,0	1,1	1,2
Toutes les autres taxes	0,6	0,65	0,7
Enseignement supérieur	1,6	1,7	1,8
Frais d'hôpital	1,3	1,4	1,5
Ressources naturelles	0,9	1,0	1,1
Gains en intérêt	0,6	0,7	0,8
Droits et frais divers	0,6	0,7	0,8

En 1970, les revenus ordinaires des états et des gouvernements locaux s'élevaient à environ 131 milliards de dollars dont la moitié provenait de l'impôt foncier et de la taxe de vente. Comme l'indique le tableau 3-6, le coefficient d'élasticité de ces impôts est égal ou inférieur à 1, ce qui signifie qu'ils tendent à être inélastiques. D'autre part, les sources de revenus les plus élastiques, soit l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations, n'ont produit que 11% de l'ensemble des revenus ordinaires des états et des localités.

Vu l'ampleur des dépenses locales d'une part, et l'inélasticité (par rapport au revenu) de la plupart des taxes locales d'autre part, il ne faut pas s'étonner que les gouvernements d'état et les gouvernements locaux aient dû accroître constamment leurs taux d'imposition et/ou adopter de nouvelles taxes. Cependant, le problème fondamental demeure toujours, car les gouvernements ont surtout eu recours à des impôts à faible coefficient d'élasticité. En effet, des 521 augmentations de taxes et nouvelles taxes adoptées entre 1959 et 1971, 300 avaient un coefficient d'élasticité égal ou inférieur à 0,5[6].

Autrement dit, si une crise financière s'annonçait, on pourrait toujours l'éviter en augmentant le taux de la taxe sur le tabac. Mais, puisque cette taxe a une élasticité très faible par rapport au revenu, l'élasticité générale du système des revenus ne s'en trouverait pas améliorée. Il ne s'agirait donc que d'une mesure temporaire si les dépenses continuaient d'augmenter plus rapidement que le revenu national et si les revenus d'état demeuraient inélastiques. Dans de telles conditions, le gouvernement local devrait reprendre à court terme sa pénible recherche de nouvelles sources de revenus. En fait, il est probable que le problème de l'inélasticité des sources de revenus constitue le coeur même de la crise financière que connaissent un grand nombre de gouvernements locaux. En pareil cas, on aurait un solide arguement en faveur d'un partage intergouvernemental des revenus.

Perspectives

Nous venons de décrire le contexte qui entoure le secteur des revenus municipaux. Comment peut-on, dans une telle optique, entrevoir l'avenir des gouvernements d'état et des gouvernements locaux? Les difficultés auxquelles se sont heurtées la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations** et la **Tax Foundation** illustrent bien les périls que comporte toute tentative de prévision dans ce domaine.

En 1965, la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations** estimait que le coefficient d'élasticité des dépenses ordinaires par rapport au PNB avait été, pour la décennie prédédente, de 1,7[7]. Au cours de la même période, le coefficient d'élasticité médian des revenus des états (élasticité fiscale) par rapport au PNB s'était accru pour passer de 0,85 à 0,92[8]. Les experts prétendaient qu'étant donné que rien ne permettait de croire à une diminution du coefficient d'élasticité des dépenses ou à une modification du coefficient d'élasticité des revenus, les responsables des finances des états et des gouvernements locaux pourraient se trouver aux prises avec une sérieuse crise fiscale dans un avenir rapproché[9]. Il semble que, finalement, la crise a été encore pire que prévue.

D'autres spécialistes affirmaient, à la même époque, que les causes de l'augmentation rapide des dépenses avaient presque disparu et que la crise financière qu'avaient connue les états et les localités s'était neutralisée. C'est d'ailleurs pour cette raison que les prévisions effectuées par la **Tax Foundation** relativement aux dépenses des états et des gouvernements locaux jusqu'en 1975, sont beaucoup moins sombres que celles de l'**Advisory Commission on Intergovernmental Relations**[10].

L'optimisme qui régnait au sein de la **Tax Foundation** reposait en grande partie sur les prévisions démographiques. On croyait que la chute du taux de natalité enregistrée depuis la fin des années '50 aurait pour effet de ralentir l'accroissement global de la population et, par conséquent, de réduire les pressions alors exercées sur les dépenses[11]. Les spécialistes de cet organisme comptaient que « la nouvelle répartition des groupes d'âge aurait des effets particulièrement importants sur les secteurs de l'éducation et du bien-être social »[12]. Une moindre proportion d'inscriptions dans les écoles devrait, en effet, engendrer une baisse des dépenses d'éducation.

On croyait, de plus, que la baisse du taux de croissance annuelle de la population de plus de 65 ans, accentuée du fait qu'une proportion accrue des membres de ce groupe

recevaient des prestations de sécurité sociale, réduiraient leurs demandes d'assistance au niveau local. Enfin, on pouvait sensément s'attendre à ce que l'augmentation phénoménale des dépenses de voirie qu'on avait connue durant les années '50 et '60 ne se répéteraient pas. D'après la **Tax Foundation**, une diminution du taux d'accroissement de ces dépenses rendrait disponible une part des revenus à l'aide desquels on pourrait financer l'augmentation prévue au chapitre des dépenses d'aide sociale, de la santé et des soins hospitaliers[13].

Enfin, concernant les revenus en général, la **Tax Foundation** croyait que de 1965 à 1975, ils « croissent de façon globale, plus rapidement que l'ensemble des dépenses, sans qu'on ait à accroître les taux d'intérêt actuellement en vigueur »[14]. Cet organisme prévoyait même, pour les gouvernements d'état et les gouvernements locaux, un surplus budgétaire de 5 milliards de dollars en 1975. Il présupposait, par ailleurs, que la qualité et la gamme des services n'auraient pas à croître davantage qu'elles ne l'avaient fait entre 1960 et 1965. Tenant pour acquis que le gouvernement fédéral doublerait le montant de son aide financière, l'organisme concluait que le surplus budgétaire serait acquis sans que le gouvernement d'état et les gouvernements locaux n'aient à augmenter leurs impôts.

La réalité s'est en fait montrée très différente, et si quelques-unes de ces prédictions se sont réalisées, on a noté l'intervention de facteurs dont l'influence s'est révélée radicalement opposée à ce qui avait été prévu. La crise énergétique, la hausse persistante de la demande de services publics, la hausse des prix sur le marché international, ainsi qu'une inflation généralisée dans les prix et les coûts sont des facteurs qu'il n'était pas vraiment possible de prévoir au cours des années '60.

Depuis le début des années '70, il est devenu extrêmement difficile de faire des prévisions concernant l'avenir financier des municipalités. Il est, par conséquent, quasi impossible de prévoir les effets des futurs modèles de dépenses et de revenus sur les diverses unités et structures de gouvernement local. On sait que les cités, les banlieues, les villes et certaines régions sont aux prises avec divers problèmes. Même si les prédictions optimistes de la **Tax Foundation** s'étaient réalisées, et que l'écart entre les revenus et les dépenses soit disparu, on serait encore loin d'une situation qualifiable d'idéale par tous les états et toutes les municipalités. Les collectivités moins fortunées auraient peut-être davantage de difficultés à joindre les deux bouts, car les personnes plus nanties, qui continueraient à se déplacer vers les banlieues, contribueraient à réduire l'assiette fiscale urbaine, d'autant plus que la demande de services serait toujours croissante chez les gens qui n'auraient pas eu les moyens financiers de quitter la ville. D'autre part, si les collectivités plus aisées avaient réalisé les surplus prévus, ceux-ci auraient très bien pu être engloutis par une demande accrue de services. Une détérioration éventuelle de l'économie aurait finalement multiplié les problèmes des localités déjà en difficulté, et en aurait suscité de nouveaux en d'autres endroits. Comme le savent fort bien tous les gérants municipaux, les responsables des finances et les chargés de planification, la demande de services locaux est de nature à se modifier rapidement et les changements qu'elle subit vont le plus souvent dans le sens d'un accroissement.

Résumé

Notre exposé sur le concept d élasticité de l'impôt par rapport au revenu nous a permis, d'une part, de constater que la croissance actuelle des revenus des états et des gouvernements locaux tend à être inférieure à celle de leurs dépenses. Nous avons d'ailleurs énoncé brièvement les causes historiques de cet état de choses. Le concept de l'élasticité fiscale par rapport au revenu nous a incité, d'autre part, à faire quelques liens entre les différentes variables que sont le produit national brut (PNB), la demande de services publics et le rendement fiscal. Nous avons enfin étudié certains problèmes découlant de l'inélasticité de certains impôts par rapport au revenu, et nous avons fait

ressortir les implications éventuelles d'une situation économique générale que l'on sait plutôt sombre.

La double imposition et la coordination fiscale

La double (ou triple) imposition et la coordination fiscale qui s'y rattache constituent deux autres concepts essentiels qui caractérisent le secteur des revenus des gouvernements locaux. Nous les décrirons donc ici pour ensuite en exposer les implications pratiques.

Un système fiscal fédéral comme celui qu'on connaît aux États-Unis comporte inévitablement des cas de double (ou triple) imposition. Il existe en fait deux sortes de double imposition. D'abord, il arrive souvent que deux ou plusieurs niveaux de gouvernement utilisent la même assiette fiscale. Ainsi, le gouvernement fédéral, ceux des états et les gouvernements locaux peuvent tous percevoir un impôt sur le revenu des particuliers. On assiste alors à une double (ou triple) imposition verticale. Par ailleurs, à cause de la mobilité qui caractérise l'ensemble de notre société, certaines entreprises et certains individus exercent des activités économiques qui peuvent être sujettes à plus d'un impôt à un même palier de gouvernement (par exemple, l'assujettissement aux taxes de plusieurs villes). On parlera alors de double imposition horizontale.

Ces deux types de double imposition peuvent se révéler d'une part inefficaces pour l'économie et d'autre part, inéquitables pour les contribuables. Il semble, par contre, qu'il soit impossible de les éviter à cause de la nature même de la structure fédérale et de la grande mobilité qui caractérise actuellement la société américaine. Il est dès lors primordial, pour palier aux problèmes qu'engendre ce phénomène, de promouvoir une coordination efficace de l'effort fiscal entre les divers paliers de gouvernement.

La spécialisation de l'impôt

La population américaine a tendance à croire que le système fiscal national est fortement caractérisé par le phénomène qu'est la double imposition. En réalité, il se caractérise davantage par une spécialisation de l'impôt. Afin de comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la situation, on pourra se référer au tableau 3-7 où est illustrée l'importance relative de chaque type d'impôt pour chacun des niveaux de gouvernement.

Comme on le voit sur ce tableau, chaque niveau de gouvernement perçoit, afin de se financer, un certain nombre d'impôts. Plusieurs d'entre eux sont utilisés simultanément par les trois niveaux de gouvernement. Chacun de ces niveaux tend, par contre, à privilégier une source spécifique de revenus sur laquelle il peut exercer un monopole. Ainsi, le gouvernement fédéral recueille 84,4% de ses recettes fiscales par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Il perçoit en impôt sur le revenu 98,4% de toutes les recettes encaissées par les gouvernements.

Pour leur part, les gouvernements des états tirent la majeure partie de leurs revenus (59,6%) des taxes de vente générales et spécifiques, percevant environ 59% de toutes les taxes prélevées sur les ventes au pays. Enfin, les gouvernements locaux se financent principalement à l'aide de l'impôt foncier qui leur fournit 84,9% de leurs revenus. Ils perçoivent, de fait, 96,8% des impôts fonciers prélevés par l'ensemble des administrations gouvernementales.

La double imposition verticale

Afin de résoudre le problème de la double imposition verticale, on a proposé que chacun des divers paliers de gouvernement ait un droit d'utilisation exclusif sur un certain nombre de sources de revenus. Un tel mode de fonctionnement donnerait lieu à une spécialisation intégrale de l'impôt. Le gouvernement fédéral aurait alors l'usage exclusif de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les gouvernements d'état se réserveraient

l'entier bénéfice des taxes de vente générales et spécifiques, et les gouvernements locaux administreraient l'ensemble des impôts fonciers. Mais cette réorganisation comporte certains désavantages du fait qu'elle risque de rendre plus régressifs et moins élastiques les systèmes fiscaux des gouvernements locaux et des gouvernements d'état. Il y a donc lieu d'élaborer des méthodes qui permettraient plutôt une meilleure coordination de l'activité fiscale entre les divers niveaux de gouvernement.

TABLEAU 3-7

Répartition des recettes fiscales, selon le type d'impôt, et par niveau de gouvernement. (Tiré de: Données 1969-1970 publiées par la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE-LOCAL FINANCES).

Type d'impôt	Niveau de gouvernement*		
	Fédéral (%)	État (%)	Local (%)
Total des recettes fiscales	100	100	100
Impôt foncier	...	2,3	84,9
Impôt sur le revenu des particuliers	61,9	19,1	4,2
Impôt sur le revenu des sociétés	22,5	7,8	...
Droits de douane	1,7	...	...
Taxes de vente générales et taxes sur les recettes brutes	...	29,6	5,0
Taxes de vente spécifiques et taxes sur les recettes brutes	10,9	27,3	2,9
Tarifs sur les plaques d'immatriculation et permis de conduire	...	5,7	0,4
Impôts successoraux et donations	2,5	2,1	...
Autres	0,6	6,2	2,6

* Les sommes ont été arrondies.

Pour pallier aux insuffisances qu'entraîne la double imposition verticale l'une des façons serait d'administrer les taxes de façon conjointe. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a conclu des ententes avec quelques gouvernements d'état (notamment avec le Minnesota, en 1957)[15] relativement à l'administration de certains impôts. C'est ainsi que divers procédés, telle l'utilisation conjointe (fédéral-état) des déclarations d'impôt sur le revenu, se sont avérés très efficaces et ont permis une augmentation des revenus gouvernementaux. Une collaboration plus poussée entre les états et les gouvernements locaux pourrait, de la même façon, accroître l'efficacité du système, notamment en ce qui concerne la perception des impôts.

D'autre part, centraliser la gestion de la fiscalité pourrait amener des revenus additionnels aux gouvernements locaux et aux gouvernements d'état. C'est ainsi que, par exemple, si les gouvernements locaux permettaient à l'état d'administrer et de percevoir en leur nom la taxe de vente locale, ils pourraient s'engager à partager avec l'état les coûts qu'entraîne une telle opération et ils éviteraient alors d'avoir à créer leurs propres organismes de perception des impôts. Un nombre croissant de gouvernements locaux comprennent les avantages qu'ils peuvent retirer de la centralisation. À cet égard, la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations** rapporte que dès 1972, et pour cette seule année, presque 4 000 gouvernements locaux répartis dans 20 états demandaient à leur gouvernement d'état de percevoir la taxe de vente d'ensemble.

La double imposition horizontale

Les problèmes causés par la double imposition horizontale sont plus difficiles à résoudre. Dans une société caractérisée par la mobilité géographique, il arrive souvent que des individus gagnent leur vie dans un endroit qui ne dépend pas de la même instance gouvernementale que le lieu où ils habitent. Dans un tel cas, les deux gouvernements concernés pourraient prétendre avoir le droit d'imposer le revenu de l'individu en cause. Il serait possible de résoudre ce conflit en répartissant l'ensemble des recettes fiscales entre les divers gouvernements, selon les services qu'ils rendent respectivement aux citoyens[17]. Cette solution ne résout cependant pas le problème dans son entier. Elle se révèlerait peu utile dans le cas, de biens publics de nature sociale (l'aide sociale, par exemple), biens dont on ne peut évaluer les avantages sur une base individuelle.

Les ventes inter-états posent des problèmes similaires. Si un état « A » perçoit une taxe de vente et que l'état « B » n'en perçoit pas, on pourra évidemment acheter certaines marchandises à meilleur compte dans l'état « B » que dans l'état « A ». Pour contrer cette situation qui le désavantage, « A » pourrait percevoir une taxe sur l'utilisation des biens achetés dans « B ». On a d'ailleurs vu certains états tenter de prélever de telles taxes, soit directement du consommateur, soit indirectement des vendeurs « extérieurs ». L'application pratique de ces étapes comporte cependant de très grandes difficultés.[18]

Un des problèmes les plus difficiles à résoudre au chapitre de la double imposition horizontale est celui que l'on rencontre lorsqu'on veut imposer le revenu d'une entreprise dont les opérations se déroulent dans plusieurs états. De nos jours, les regroupements de sociétés se font de plus en plus imposants. On dénombre d'ailleurs plus de 125 000 entreprises qui font affaires dans plus d'un état et qui, dans la majorité des cas, sont conséquemment sujettes à plusieurs impôts sur le revenu des sociétés. Le principal problème que pose l'administration d'un tel impôt est celui de savoir de quelle façon seront répartis les revenus imposables de ladite société parmi les états où elle exerce des opérations. On n'a pas encore trouvé la façon de répartir équitablement ces revenus, et il existe de nombreux désaccords sur le sujet[19].

On pourrait prendre en considération le volume des ventes comme base sur laquelle on déterminera quelle part des revenus de l'entreprise reviendra à chaque état. Il est alors possible d'utiliser de deux façons ce critère de répartition des revenus. On peut définir l'assiette des ventes, soit selon le lieu d'origine de la marchandise, soit selon son lieu de destination. La méthode la plus répandue consiste à considérer les ventes à leurs lieux de destination ou de consommation. Malheureusement, cette norme, lorsqu'elle est appliquée, suscite de très graves problèmes du fait qu'elle entraîne une augmentation du nombre de sociétés dont le revenu risque d'être imposé par plusieurs états. Par ailleurs, une proportion importante des entreprises qui mènent leurs activités dans plusieurs états n'ont des locaux d'affaires que dans un seul état. Dans ce cas, si le revenu imposable était réparti selon le lieu d'origine de la marchandise, le nombre d'impôts auquel la société aurait à faire face serait grandement réduit. Aussi, les coûts d'administration de l'impôt diminueraient substantiellement.

Par ailleurs, on a proposé d'ignorer les ventes pour faire porter l'impôt sur des facteurs comme l'emplacement du terrain de la société, les capitaux qu'elle investit et la main-d'oeuvre qu'elle engage dans le processus de production de ses revenus. Par contre, cette méthode donne lieu à d'autres complications administratives. On peut donc dire que le problème étroitement lié à l'imposition des revenus des sociétés fonctionnant dans plus d'un état est loin d'être résolu.

Résumé

Les impératifs du fédéralisme, en plus de cette mobilité dont témoigne la vie sociale et économique de tout le pays, expliquent la complexité qui caractérise la gestion des

sources de revenus publics. La double imposition, qu'elle soit verticale (partagée entre plusieurs paliers de gouvernement) ou horizontale (partagée entre plusieurs gouvernements de même niveau), engendre des problèmes d'inefficacité au niveau du prélèvement fiscal. La coordination fiscale pourrait, par contre, être un moyen de remédier à cette situation. Considérant les difficultés inhérentes à la double imposition, nous avons tenté ici de proposer diverses sclutions aux nombreux problèmes auxquels elle donne lieu.

Coûts d'administration et coûts de mise en application

Le dernier aspect auquel doit s'intéresser notre étude des sources de revenus des gouvernements locaux est celui des coûts qu'entraînent, d'une part, l'administration de l'impôt, et d'autre part, l'obéissance fiscale. Le fait qu'on doive affecter des fonds à la perception des impôts indique qu'une proportion des revenus fiscaux des états et des gouvernements locaux est consacrée spécifiquement à l'application proprement dite des lois fiscales. Si on n'affectait pas de telles ressources à l'application de la loi, on favoriserait l'évasion fiscale, et il pourrait en résulter une diminution des sommes perçues.

Il ne s'agit donc pas de déterminer si les gouvernements doivent affecter des ressources financières à l'application des dispositions fiscales, mais plutôt combien d'argent ils doivent y consacrer. Une analyse économique indique que les dépenses affectées au respect de la législature fiscale peuvent être augmentées à condition que les revenus supplémentaires qu'elles permettent de recueillir excèdent les nouvelles dépenses encourues, et à condition qu'elles ne suscitent aucune réaction négative qui aurait pour effet de réduire les revenus à long terme. Une application maladroite des dispositions fiscales peut entraîner une réaction négative chez les contribuables. Il faut cependant se rappeler que le seul fait d'appliquer un règlement ne signifie pas nécessairement qu'on harcèle les gens.

Comme l'indique le tableau 3-7, la majeure partie des recettes fiscales des gouvernements locaux et des gouvernements d'état proviennent de la taxe de vente, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier. On peut donc supposer qu'il s'agit de trois impôts dont le coût d'administration est faible. Effectivement, le coût d'administration de l'impôt sur le revenu se situe entre 1,0 et 1,5% des recettes qu'il produit. Dans le cas de la taxe de vente, il varie entre 1,5 et 2,0% des recettes obtenues[20]. Dans son ouvrage sur l'impôt foncier, Dick Netzer estime qu'il est possible de bien administrer l'impôt foncier en n'affectant à cette tâche que 1,5% des recettes qu'on en retire[21].

Il arrive aussi que des ressources financières privées doivent être consacrées à l'application des lois fiscales. C'est ainsi, par exemple, que certaines entreprises effectuent des retenues à même les traitements et salaires de leurs employés et qu'elles perçoivent la taxe de vente. Ces entreprises agissent, en fait, comme des agents de perception pour le gouvernement et elles encourent des frais pour l'exécution de ces tâches. Environ la moitié des états indemnisent donc les entreprises qui perçoivent la taxe de vente et ce, dans une proportion variant de 1 à 5% des recettes ainsi prélevées[22]. En effet, si ce qu'il en coûte pour se conformer aux lois fiscales représentait des sommes excessives, on enregistrerait certainement une hausse au chapitre des évasions fiscales.

L'analyse des revenus municipaux

Au cours du précédent exposé, nous avons dégagé certaines des implications de la théorie de l'impôt sur les revenus des gouvernements locaux et nous avons fait ressortir les principales caractéristiques des diverses sources de revenus de ce palier de gouvernement. Notre analyse portera maintenant sur les tendances qui se sont manifestées jusqu'aux années '70 dans ce domaine de la vie financière. Nous décrirons aussi le rôle que jouent actuellement les principales sources de revenus, pour enfin tenter de prévoir

ce que l'avenir réserve à ce secteur d'activités. Il nous faut toutefois rappeler qu'il ne s'agit ici que d'introduire une structure d'ensemble; le lecteur trouvera dans la deuxième partie du présent ouvrage une analyse plus détaillée de diverses sources spécifiques de revenus municipaux.

Ces revenus municipaux peuvent provenir de sources ordinaires (fiscales et non fiscales) ou de sources spécifiques (revenus de services publics, recettes de magasins spécialisés dans la vente d'alcool et ristournes d'assurances). Au cours des années '50 et '60, le total des revenus des gouvernements municipaux s'est accru pour passer à un taux annuel moyen de 9 à 10%. Le tableau 3-8 donne en détail les diverses composantes de cette croissance en chiffres absolus et en pourcentage. On constate, à l'aide de ce même tableau, que pendant les années '60, les revenus ordinaires des villes ont connu un taux annuel de croissance à peu près égal à celui du total des revenus, soit 10,7%. Cependant, si l'on étudie la croissance qu'ont connue les deux principales sources de revenus ordinaires, soit les revenus fiscaux et non fiscaux, on s'aperçoit qu'elles se comportent différemment l'une de l'autre.

Les revenus fiscaux

En examinant la croissance de l'économie américaine jusqu'au début des années '70, on verra que les revenus fiscaux des villes sont passés de 4 milliards de dollars en 1952 à 7 milliards en 1960, puis à 12 milliards en 1969. Pour l'ensemble de cette période, le taux annuel de croissance s'est situé entre 7 et 8%. Au cours des années '50, l'accroissement des recettes fiscales représentait la moitié de l'accroissement des revenus ordinaires municipaux, alors que pendant les années '60, il n'équivalait qu'à 42% de l'accroissement des revenus ordinaires. L'importance relative des revenus fiscaux par rapport à l'ensemble des revenus ordinaires a donc diminué substantiellement, passant des deux tiers en 1962 à environ la moitié de cette catégorie à la fin des années '60. Le tableau 3-9 donne en pourcentage la répartition des revenus ordinaires municipaux pour les années mentionnées. Ce tableau indique que la baisse relative des revenus fiscaux a été accompagnée d'un accroissement des revenus assurés par divers frais de services (tarifs aux usagers, etc.) et par les subventions gouvernementales. Cette dernière catégorie est, par ailleurs, passée de 20% au début des années '60 à plus de 30% des revenus ordinaires municipaux à la fin de la décennie.

TABLEAU 3-8

Taux annuel moyen de croissance des revenus municipaux pour les périodes 1952-1960 et 1960-1969. (Tiré de: Tax Foundation Inc., FACTS AND FIGURES ON GOVERNMENT FINANCE, 16e éd. biennale, New York, Tax Foundation Inc., 1971).

Revenus des villes	Montant (millions de dollars)			Taux annuel moyen de croissance (%)	
	1952	1960	1969	1952-60	1960-69
Total des revenus	8 278	14 915	29 673	8,90	9,89
Total des revenus ordinaires*	6 351	11 647	24 153	9,26	10,73
Revenus fiscaux	4 183	7 109	12 349	7,77	7,37
Revenus non fiscaux	2 168	4 538	11 804	12,14	16,01
Frais de services (tarifs aux usagers, etc.)	956	2 217	4 458	14,65	10,10
Subventions fédérales et d'état	1 212	2 321	7 346	10,16	21,65
Total des revenus non ordinaires	1 928	3 268	5 520	7,72	6,89

* aussi appelés revenus généraux

L'impôt foncier

Depuis longtemps, le financement des villes américaines repose principalement sur l'impôt foncier, et il ne semble pas que cette réalité soit appelée à changer. Par ailleurs, si l'importance relative de l'impôt foncier par rapport à l'ensemble des revenus ordinaires a diminué de façon substantielle (voir tableau 3-9), passant de moins de 50% en 1950 à environ 33,3% à la fin des années '60, c'est toujours de cet impôt qu'émanent les deux tiers des revenus fiscaux municipaux (lesquels représentent près de la moitié du total des revenus ordinaires).

Le tableau 3-9 illustre en pourcentage la répartition relative des revenus municipaux pour les années choisies. Le tableau 3-10 offre une perspective supplémentaire en indiquant le taux relatif de croissance pour les périodes concernées. Ce dernier tableau démontre, entre autres choses, que les sommes perçues par le biais de l'impôt foncier ont augmenté d'environ 65% de 1952 à 1960 et de 60% après 1960. D'autre part, l'accroissement des revenus provenant de l'impôt foncier représente pour les années '50 un peu moins de 39% de l'accroissement des revenus ordinaires municipaux pour la même période, tandis qu'au cours de la décennie suivante, il égalait 25% de cet accroissement. L'impôt foncier est donc une source importante de revenus pour le secteur local, et même si son importance relative diminue, il est peu probable qu'il soit supplanté par d'autres sources de revenus. La diminution de l'importance relative de l'impôt foncier indique essentiellement que cet impôt s'est révélé inapte à produire les revenus requis pour satisfaire la demande grandissante de services gouvernementaux. Les villes ont dû recourir à de nouvelles sources de revenus, notamment la taxe de vente et l'impôt sur le revenu des particuliers. Elles ont aussi été obligées de recourir à des sources non fiscales de revenus. Il faut, d'autre part, préciser que l'impôt foncier n'est pas nécessairement un mauvais impôt, mais qu'on pourrait en améliorer l'administration si, par exemple, on utilisait un système d'évaluation uniforme à l'intérieur de chaque état et si on confiait la fonction d'évaluation à des spécialistes de ce domaine plutôt qu'à des représentants élus.

TABLEAU 3-9

Répartition en pourcentage des revenus ordinaires des municipalités pour les années 1952, 1960 et 1969. (Tiré de: Tax Foundation, FACTS AND FIGURES ON GOVERNMENT FINANCE, 16th. biennale).

Source de revenus	1952 (%)	1960 (%)	1969 (%)
Total des revenus ordinaires	100	100	100
Revenus fiscaux	65,86	61,03	51,12
Impôt foncier	49,50	44,62	34,49
Ventes et recettes brutes	9,41	10,44	8,35
Permis et autres impôts (impôt municipal sur le revenu, etc.)	6,92	5,96	8,28
Revenus non fiscaux	34,13	38,96	48,87
Frais de services (tarifs aux usagers, etc)	15,05	19,03	18,45
Provenant d'autres gouvernements	19,08	19,92	30,41
Assistance de l'état	16,89	16,03	24,05
Assistance fédérale	2,18	3,88	6,35

Taxe de vente et impôt sur les recettes brutes

Comme l'indique le tableau 3-9, l'importance relative des revenus provenant de la taxe de vente et de l'impôt sur les recettes brutes a légèrement augmenté au début des années '50, pour ensuite diminuer au cours des années '60. Le tableau 3-10, pour sa part, fait

ressortir une augmentation de ces revenus de plus de 103% au cours des années '50, mais de seulement 66% durant la décennie subséquente.

Les taxes de vente municipales comprennent les taxes de vente d'ensemble et les taxes de vente spécifiques, telles les taxes sur l'alcool, le tabac, les eaux gazeuses et l'essence. Depuis 1970, seize états ont permis à leurs municipalités de percevoir une taxe de vente d'ensemble. Dans le seul état de l'Illinois, cette taxe est maintenant prélevée dans plus de 1 200 villes. Ordinairement, le taux de la taxe de vente d'ensemble varie entre 0,5 et 1,0%. Cependant, on a vu, au début des années '70, la ville de New York l'appliquer suivant un taux de 3%, alors qu'en Alaska, six municipalités imposaient les ventes à un taux de 4% et deux autres à un taux de 5%[23].

La taxe sur le tabac est la plus courante des taxes spécifiques. Au début des années '70, les municipalités de huit états avaient été autorisées à percevoir cette taxe, laquelle pouvait varier de 2 à 4 cents par paquet de cigarettes. D'autre part, les municipalités de certains états commencent aussi à taxer la vente de boissons alcoolisées et d'eaux gazeuses. D'autres municipalités sont maintenant autorisées à prélever des taxes sur l'essence. Cependant, les taxes de vente spécifiques comportent un désavantage certain, car on peut éviter d'y être soumis en achetant les marchandises dans une autre localité qui n'imposerait pas ladite marchandise. Ces taxes ont, de plus, des effets régressifs sur la répartition des revenus et, contrairement à la taxe de vente d'ensemble, elles pénalisent la consommation de certains produits par rapport à d'autres. Les taxes de vente et les impôts sur les recettes brutes représentent 8,35% de l'ensemble des revenus municipaux. Le chapitre 7 reprend plus en détail les divers aspects que comporte ce mode d'imposition.

Permis et autres impôts (impôt municipal sur le revenu)

L importance relative des revenus provenant de l'émission de permis municipaux et d'autres impôts, comme l'impôt sur le revenu, a diminué au cours des années '50, puis s'est accrue pendant la décennie suivante (tableau 3-9). Ces tendances se situent à l'opposé de celles qu'on a observées dans le cas des revenus provenant de la taxe de vente et des taxes sur les recettes brutes. Le tableau 3-9 mentionne, de plus, qu'à la fin des années '60, les revenus provenant de la vente de permis, des impôts sur le revenu et des autres impôts de ce type représentaient environ 8% des revenus ordinaires municipaux.

Au cours des années '50, les municipalités américaines ont dû faire face à un accroissement de l'écart entre leurs dépenses et les revenus qu'elles tiraient de l'impôt foncier. C'est alors qu'elles ont eu recours aux taxes de vente. La situation étant la même au cours des années '60, de nouvelles sources fiscales ont dû être exploitées, notamment les impôts sur le revenu. Bien que cet impôt n'ait produit de revenus importants qu'au cours des années '60 (1,4 milliards de dollars en 1969), son application remonte en réalité à 1939, alors que la ville de Philadelphie en faisait un premier essai. Depuis, plus de 2 000 municipalités y ont eu recours, particulièrement dans les états du Kentucky, de l'Ohio et de la Pennsylvanie. On en retrouve aussi de nombreux usages en Alabama, au Maryland, au Michigan, au Missouri et dans l'état de New York.

L'impôt municipal sur le revenu est ordinairement prélevé sur la base d'un taux uniforme et peu élevé s'appliquant aux salaires, traitements, droits, commissions et autres rémunérations des résidents de la ville-percepteur et des non-résidents qui y travaillent. Dans la plupart des villes, le taux d'imposition est de 1%, mais il peut varier de 0,125 à 2%. Cet impôt est particulièrement intéressant du fait qu'il est un excellent moyen d'imposer les gens qui utilisent les services municipaux, mais qui habitent à l'extérieur de la ville. De plus, pour les villes de Columbus et de Toledo (en Ohio), il est la source de 50% des revenus. Il peut donc être considéré comme un impôt productif. Le lecteur trouvera plus loin, dans cet ouvrage, une analyse plus approfondie de l'impôt sur le revenu et des impôts connexes.

TABLEAU 3-10

Croissance relative des revenus municipaux (en pourcentage) de 1952 à 1960 et de 1960 à 1969. (Tiré de: Tax Foundation, FACTS AND FIGURES ON GOVERNMENT FINANCE, 16th. biennale).

	1952-60		1960-69	
Source de revenus	Augmentation en %	% de l'augmentation 1952-60	Augmentation en %	% de l'augmentation 1960-69
Total des revenus ordinaires	83,34	100,00	107,37	100,00
Revenus fiscaux	69,93	55,24	73,62	41,89
Impôt foncier	65,29	38,76	60,30	25,05
Ventes et recettes brutes	03,51	11,68	65,73	6,39
Permis et autres impôts (impôt municipal sur le revenu, etc.)	57,95	4,81	188,05	10,45
Revenus autres que fiscaux	109,26	44,75	160,11	58,10
Droits (frais de services) exemple: tarifs	131,85	23,81	101,07	17,91
Revenus d'autres gouvernements	91,44	20,94	216,45	40,18
Assistance de l'état	74,09	15,01	211,08	31,52
Assistance fédérale	225,89	5,92	238,85	8,65

Revenus non fiscaux

Les revenus non fiscaux comprennent les revenus provenant des droits aux usagers des services municipaux, et des subventions accordées par les gouvernements supérieurs. Ces revenus se sont substantiellement accrus tant au cours des années '50 que pendant les années '60 (voir les tableaux 3-9 et 3-10). Entre 1952 et 1960, ils ont connu une hausse de 109%, accusant un taux annuel moyen de croissance de 12%. Au cours des années '60, les revenus se sont accrus de 160%, conservant leur taux annuel moyen de croissance de 12% (voir le tableau 3-10).

L'accroissement des revenus municipaux provenant de sources non fiscales constituait 45% de l'augmentation de tous les revenus ordinaires pour la période allant de 1952 à 1960, et près de 60% de cette même augmentation au cours de la décennie suivante (tableau 3-10). Par conséquent, l'importance relative des revenus non fiscaux des municipalités s'est accrue jusqu'à constituer presque la moitié de leurs revenus ordinaires à la fin des années '60 (tableau 3-9). Cet accroissement des revenus non fiscaux a donc réduit l'écart qui existait entre les dépenses et les revenus des municipalités, permettant à celles-ci d'éviter, au moins temporairement, ce qui aurait pu être une crise financière sérieuse.

Droits aux usagers

Il arrive que des gouvernements municipaux offrent certains biens et services qui se financent sur une base commerciale, à l'aide de droits d'utilisation. Ces biens et services sont de nature telle qu'ils ne procurent des avantages qu'aux usagers à qui on impute des tarifs correspondant aux coûts de production desdits services. On imposera ainsi des droits aux usagers des golfs municipaux, des parcs et des installations de loisirs, aux gens desservis par le service municipal de collecte des ordures, etc. Les revenus issus de ces droits ont augmenté de 132% au cours des années '50 et ils ont doublé au cours de la décennie suivante (tableau 3-10), accusant des taux annuels moyens de croissance de 15% pour la première période et de 10% pour la seconde. Ainsi, les revenus provenant des droits aux usagers ont augmenté au cours des années '60 plus rapidement que ne l'ont fait les revenus fiscaux.

Au début des années '70, on a pu constater que ce type d'impôt produisait près du cinquième des revenus ordinaires des municipalités et que le taux de croissance des revenus ainsi produits s'est maintenu tout au long de la décennie. On a tendance à croire, aujourd'hui, que lorsque les services municipaux s'apparentent à des produits de consommation, les droits et tarifs aux usagers sont un des moyens les plus efficaces d'en répartir les coûts parmi les usagers. Même si ce type d'imposition nécessite des mécanismes spécifiques de perception (systèmes de facturation, machinerie spécialisée), il demeure possible de garder des dimensions raisonnables aux frais ainsi encourus.

Assistance de l'état et du gouvernement fédéral

Comme l'indique le tableau 3-9, vers la fin des années '60, les subventions provenant du gouvernement fédéral et des gouvernements d'état constituaient 30% des revenus ordinaires municipaux. L'importance relative de cette source de financement demeura à peu près stable au cours des années '50, mais elle s'est accrue beaucoup plus rapidement (plus de 200%) que toute autre au cours de la décennie suivante (tableau 3-10). Il va sans dire que l'augmentation des subventions gouvernementales au cours des années '60 a été aussi importante pour l'accroissement des revenus ordinaires que l'a été celui des revenus fiscaux.

Nous savons maintenant comment se dessinait la situation au début des années '70 dans ce domaine. La partie III de ce volume reprend la question au point où nous la laissons ici; elle traitera des relations fiscales intergouvernementales au début et au milieu des années '70. Il apparaît néanmoins évident, à cause de la mise en application du partage des revenus et d'autres techniques similaires, que le gouvernement fédéral et les gouvernements d'état maintiennent leur politique d'allègement des pressions fiscales municipales, telle qu'ils l'ont pratiquée au cours des années '60. L'assistance du fédéral et des états pourrait aussi être consacrée à la promotion de certains services publics considérés comme primordiaux pour la société. Elle pourrait encore contribuer à l'aplanissement des différences entre les assiettes fiscales des diverses municipalités.

L'aide des gouvernements supérieurs aux municipalités devrait idéalement permettre le financement des services dont bénéficient (ou dont sont responsables) les citoyens qui habitent à l'extérieur de la ville; il est ici question de services comme l'éducation régulière, l'éducation aux handicapés, la prévention du crime, les services de santé et l'assistance sociale.

Résumé

Au cours du précédent exposé qui portait sur les revenus municipaux, la théorie de l'impôt a permis d'élaborer certaines descriptions et analyses. On a ainsi décrit le rôle des revenus fiscaux et celui des revenus non fiscaux dans le financement des municipalités, et ce, en étudiant les principales composantes de ces deux types de sources de revenus: impôt foncier, taxes de vente et taxes sur les recettes brutes, droits de permis et autres impôts incluant l'impôt municipal sur le revenu (revenus fiscaux), droits aux usagers et subventions fédérales et d'état (revenus non fiscaux). On a enfin examiné les principales caractéristiques de chacune de ces sources de revenus et fait ressortir les changements majeurs qui les ont affectées du début des années '50 à la fin des années '60. L'ensemble de ces énoncés pourra donc être pris comme base sur laquelle s'appuieront, dans les chapitres suivants, les analyses relatives au rôle contemporain de chacune de ces sources de revenus.

Perspectives d'avenir

Le premier chapitre de cet ouvrage présentait une description du contexte social et économique qui encadre le fonctionnement des municipalités et des responsables de leur

gestion financière. On a ensuite abordé le contexte spécifiquement financier en étudiant, au chapitre 2, les dépenses des gouvernements locaux. L'exposé qui suit n'a pas pour objet de reprendre les analyses déjà faites, mais il semble à propos d'énumérer, en guise de conclusion, quelques observations concernant l'avenir des sources de revenus municipaux.

Il paraît actuellement évident que les migrations des classes moyennes vers les banlieues, celle des pauvres vers les villes et la hausse rapide des coûts des services municipaux sont des phénomènes qui se poursuivront, et qu'il en résultera de sérieux problèmes financiers pour les villes-noyaux de tout le pays. Les banlieues, ainsi que les autres unités locales, ne seront pas exemptées des difficultés qu'engendrent l'inflation, les diverses pénuries, l'incertitude économique et cette demande toujours persistante de biens et de services publics appropriés.

Pour que les villes répondent à ce besoin constant d'augmenter leurs revenus pour faire face à la demande, il est à prévoir que toutes feront une utilisation aussi large que possible de leurs sources de revenus et qu'elles devront en chercher de nouvelles.

On peut aussi s'attendre à ce que les noyaux urbains recourent davantage à l'assistance des gouvernements supérieurs, spécialement pour financer les secteurs où il se produit des débordements.

On sait que les gouvernements locaux sont les principaux fournisseurs de biens et de services publics. Puisqu'une grande partie des avantages qui peuvent être retirés de ces services sont de nature locale, il est plus que probable que les gouvernements locaux financeront leur accroissement, conformément au principe des avantages reçus, par le biais de droits aux usagers. On a d'ailleurs pu observer un renforcement de cette tendance au cours des années '50 et '60.

D'autre part, au début des années '70, seules huit des vingt-cinq plus grandes villes américaines percevaient un impôt sur le revenu des particuliers. Un plus grand nombre de ces villes pourrait envisager de recourir à ce moyen qui permet de forcer le non-résident qui utilise les services publics à participer au financement de ces services. Notons, à cet égard, qu'un impôt municipal sur le revenu perçu à même l'impôt d'état comporte des coûts de perception qui sont tout à fait raisonnables.

Il semble, enfin, que le partage des revenus fédéraux sera appelé à jouer un rôle plus important dans le financement des gouvernements municipaux, et plus particulièrement dans celui des grandes villes, lorsque les sources de revenus actuelles ou même les nouvelles se montreront insuffisantes. Les orientations que prendra le financement des gouvernements locaux dépendront aussi des méthodes qui seront adoptées pour financer les écoles publiques, car les dépenses d'éducation sont celles qui sont les plus lourdes à supporter pour les gouvernements locaux. Cependant, comme c'est le cas pour le partage des revenus, l'expérience législative, judiciaire et pratique acquise du secteur de l'éducation au milieu des années '70, n'est pas assez concluante pour permettre qu'on pose des jugements définitifs. On peut tout de même avancer que le changement est un facteur inhérent à tout contexte administratif et que le besoin de nouveaux revenus sera une constante du contexte administratif des prochaines années.

BIBLIOGRAPHIE

1. LI-TEH SUN, « Incidence of Montana State and Local Taxes » (thèse de doctorat, Oklahoma State University, 1972).

2. Tax Foundation, Inc., TAX BURDENS AND BENEFITS OF GOVERNMENT EXPENDITURES BY INCOME CLASS, 1961 AND 1965 (New York: Tax Foundation, Inc., 1967). pp. 20-21.

3. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE-LOCAL FINANCES: SIGNIFICANT FEATURES AND SUGGESTED LEGISLATION (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1972). p. 177.

4. Formule permettant de déterminer le coefficient d'élasticité:

$$E = \frac{\frac{\Delta Tx}{Tx_1}}{\frac{\Delta PNB}{PNB_1}}$$

Où: E = coefficient d'élasticité
ΔTx = changement dans le rendement fiscal
Tx_1 = le rendement fiscal de l'année de base
ΔPNB = changement dans le produit national brut
PNB_1 = le produit national brut de l'année de base

5. U.S.Advisory Commission on Intergovernmental Relations, FEDERAL-STATE COORDINATION OF PERSONAL INCOME TAXES (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965). p. 41.

6. Ibid., p. 177.

7. Ibid., p. 47.

8. Ibid., p. 43.

9. Ibid., p. 45.

10. Tax Foundation, Inc., FISCAL OUTLOOK FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENTS TO 1975, Government Finance Brief no 7, (New York: Tax Foundation, Inc., 1966).

11. Ibid., p. 2.

12. Ibid.

13. Ibid.

14. Ibid., p. 8.

15. BREAK, Georges F., INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN THE UNITED STATES (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967). p. 33.

16. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, FEDERAL-STATE COORDINATION OF PERSONAL INCOME TAXES, pp. 113-18.

17. BREAK, Georges, F. INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS, p. 51.

18. Ibid., p. 55.

19. Ibid., p. 57.

20. MAXWELL, James A. FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, éd. révisée (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1969). p. 102.

21. NETZER, Dick, ECONOMICS OF THE PROPERTY TAX (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1966). p. 175.

22. MAXWELL, James A. FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, p. 95.

23. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE-LOCAL FINANCES, pp. 192-193.

Chapitre IV

Le processus budgétaire

> « Là où l'équilibre économique est bon et là où l'on fait bon usage de la prudence, . . .une grande ville pourra être établie ».*
>
> Whitman

Avant d'entreprendre l'étude du processus budgétaire, arrêtons-nous quelques instants à l'origine du mot « budget ». Ce mot provient du terme « bougette » qui désignait, à l'époque médiévale, la serviette de cuir que le trésorier du monarque de Grande-Bretagne apportait au Parlement. La « bougette » renfermait les documents dans lesquels étaient soigneusement consigné l'état des besoins de la nation et des ressources du royaume. Les débats parlementaires sur ces questions ne pouvaient débuter qu'après l'ouverture de la « bougette », d'où était née l'expression « dévoiler le budget »[1].

L'essence du processus budgétaire qui consiste en un plan de coordination des dépenses et des ressources financières, est restée essentiellement la même qu'à l'époque de la « bougette », avec ces différences primordiales que le profil des besoins et ressources et de l'esprit qui anime les peuples a fort changé, et que les contextes social, économique et gouvernemental ont grandement évolué avec le temps, allant jusqu'à dépasser les rêves les plus insensés des législateurs médiévaux.

Aujourd'hui, de nombreux cadres municipaux considèrent que c'est le budget qui donne sa structure et sa signification au mouvement de flux et reflux qui caractérise le processus financier des gouvernements municipaux. Le présent chapitre traitera donc presqu'exclusivement du budget annuel de fonctionnement**. Une définition puisée du guide budgétaire de la municipalité de Raleigh (Caroline du Nord) présente le budget annuel de fonctionnement comme suit:

« Un budget de fonctionnement consiste en un plan détaillé de fonctionnement dans lequel on retrouve d'une part, une étude prévisionnelle des coûts des réalisations projetées et des revenus fiscaux et, d'autre part, une étude sur le rapport entre les coûts prévus

---

* Traduction libre

** Nous avons choisi cette expression pour traduire l'« Annual Operating Budget ». Les termes budget d'exploitation et budget d'administration sont aussi couramment employés.

et les revenus estimés. Le budget de fonctionnement comprend donc des prévisions sur 1) l'ensemble du programme, les projets, les services et les activités comprises dans le plan de fonctionnement; 2) les ressources financières ou revenus qui pourront servir au financement dudit plan; 3) les dépenses que requiert ce plan. »
Cette définition du budget de fonctionnement fait ressortir bien plus que l'aspect du document financier; elle insiste, en fait, sur le processus même par lequel une politique financière est d'abord élaborée, puis mise en application et enfin contrôlée. »[2]

Le budget se définit donc essentiellement comme un processus et ses trois fonctions les plus importantes s'apparentent aussi à des processus:

1) Contrôle financier

Cette fonction est celle qui, depuis toujours, assure la légalité, la justesse et la conformité aux mandats législatifs et administratifs tels qu'énoncés dans les textes de lois, décrets et règlements.

2) Information de gestion

En plus de fournir des renseignements de nature financière, le processus budgétaire moderne est un instrument qui doit permettre l'accès à des données concernant les unités de travail, la main-d'oeuvre, l'équipement motorisé, de même qu'à certains renseignements sur divers services, activités et tâches. Ce type de renseignements permet de savoir si l'ensemble du travail est réellement accompli et si l'autorisation officielle d'affectation des fonds a été accordée. Font partie de ce type d'information les données sur le déroulement des activités, aussi bien que les autorisations officielles de dépenser.

3) Planification et mise en oeuvre de politiques financières

Il y a peu de temps qu'on reconnaît à la fonction budgétaire un rôle au niveau de la planification et de la mise en oeuvre de politiques financières. Le « budget-productivité », l'évaluation du rendement au travail, l'analyse de politiques, la rationalisation des choix budgétaires (PPBS), la formulation de buts et objectifs et tous les efforts visant à rapprocher le processus budgétaire des tâches actuelles de planification, lesquels efforts visent une gestion efficace de l'activité municipale, sont autant d'applications de cette nouvelle fonction du processus budgétaire.

Les trois chapitres précédents ont traité de la fonction financière telle qu'elle s'inscrit dans le contexte des gouvernements locaux. On y a également donné une vue d'ensemble des dépenses et revenus des gouvernements locaux. Le présent chapitre complètera cette vue générale de la fonction financière en s'attachant spécialement à l'étude du processus budgétaire municipal. Après avoir décrit les diverses composantes de la fonction budgétaire, nous exposerons les étapes fondamentales du processus budgétaire, depuis l'établissement des politiques jusqu'à la mise en application du budget. Nous terminerons par un bref exposé sur la vérification comptable ainsi que sur le système PPB (rationalisation des choix budgétaires). Finalement, nous présenterons une brève conclusion. Les aspects concernant « l'exercice même du budget » seront traités dans la quatrième partie de cet ouvrage dont le chapitre 16 sera spécifiquement consacré à l'élaboration du budget d'investissement, sujet dont l'importance justifiait qu'on le traite séparément.

Les fondements du processus budgétaire

Le processus budgétaire municipal est en soi très complexe. C'est pourquoi, avant de traiter des méthodes qu'on utilise actuellement lors de l'élaboration des budgets municipaux, il convient qu'on s'attarde aux diverses assises — ou fondements (bases) — qui constituent le support et la structure du processus budgétaire.

Ces assises sont extrêmement variées. Elles vont des tendances historiques les plus générales jusqu'aux contraintes financières les plus spécifiques et depuis des données purement numériques jusqu'à des éléments des plus subjectifs. Néanmoins, tous ces facteurs sont interdépendants et, lorsqu'ils sont réunis, ils constituent le fondement même du budget. Nous les décrirons successivement en procédant du plus général au plus spécifique. C'est ainsi que nous examinerons en premier lieu les fondements historiques, pour ensuite s'attarder aux fondements psychologiques, économiques, politiques, juridiques et enfin, financiers.

Le fondement historique

Les racines historiques du processus budgétaire actuel remontent à l'expérience britannique au moment où le Parlement décrétait qu'il devait avoir un droit de contrôle sur la monarchie. Ainsi, l'instauration du cabinet des ministres, qui suivit le triomphe du Parlement lors de la **Glorius Revolution** » en 1688, facilita l'apparition de mécanismes budgétaires dont la fonction était de contrôler sainement les dépenses et revenus publics[3].

Cependant, aux États-Unis, ce n'est qu'à la fin du 19e siècle et au début du 20e siècle que sont apparues les pratiques modernes de mise en oeuvre du processus budgétaire. Cela s'est produit au moment où l'on a vu le palier gouvernemental local s'animer d'un certain esprit de réforme et lorsque s'est produite la montée du professionnalisme au sein de l'administration locale et municipale. Frederick A. Cleveland, pionnier du processus budgétaire moderne au sein de l'administration municipale, résume ainsi l'esprit de l'époque:

> *« Cette hostilité croissante vis-à-vis de la conduite cachée des affaires, de « la règle du patron tout-puissant » et du « gouvernement anonyme » ont fait naître l'idée de la nécessité d'élaborer un budget. »*[4]

Les premiers exempies de ce souci de professionnalisme concernant les questions budgétaires se retrouvent d'abord dans la charte de la ville modèle qui fut élaborée par la **National Municipal League** et dans laquelle on trouve un exemple de système budgétaire. On observe aussi cette attitude nouvelle dans un rapport publié en 1907 par le **New York Bureau of Municipal Research**, rapport qui démontrait clairement la nécessité pour la ville de New York de se doter d'un système budgétaire. La même idée a aussi été exprimée dans plusieurs travaux, tels ceux de A.E. Buck du **New York Bureau of Municipal Research**, notamment dans son ouvrage **Public Budgeting** dont l'influence s'est avérée déterminante.[5] Ces premiers écrits ont souligné l'importance des concepts professionnels de redevabilité »* et de « faisabilité ». Ces deux concepts ont pour objectifs respectifs de répondre aux questions suivantes: À quoi les deniers publics serviront-ils et d'où proviendront-ils? Est-ce que les déboursés seront couverts par les recettes?

La redevabilité des administrateurs envers leurs électeurs revêtait, à cette époque, un caractère de grande importance, ce qui eut pour effet d'accentuer les caractères statique et technique des finances publiques municipales. Une rigidité excessive fut imposée au système au moment où l'on décida de classifier les dépenses par articles (ou postes) de dépenses dans le but de lutter contre la corruption liée à l'affectation de crédits, tant généraux que forfaitaires. Chacun des postes de dépenses (tant pour du matériel que pour des services) de ces budgets traditionnels, recevait un numéro comptable correspondant à une classification générale par objet de dépense et/ou par nature de dépense. Le budget de type traditionnel prévoyait aussi qu'on dût faire la classification des principales sources de revenus. Bien que cette mesure ait été et soit encore nécessaire au contrôle financier, elle ne permet guère, par ailleurs, d'obtenir une information de gestion qui soit pertinente.

---

* Nous utiliserons, sous toute réserve, le terme de « redevabilité » pour traduire le terme « **accountability** ».

Au fil des ans, l'expérience des responsables des finances municipales s'est accrue et les techniques de gestion se sont développées. Par conséquent, le budget est devenu à la fois un plan de gestion et un plan financier. On répartissait alors les crédits suivant le niveau de services (performance) que la municipalité s'était engagée à atteindre. L'expression « budget-productivité » (performance budget) fut créée pour désigner un budget où sont mis en valeur les divers fonctions, activités et projets municipaux. Enfin, les années '70 ont vu apparaître un nouveau procédé budgétaire connu sous le nom de « système PPB ». Nous en traiterons plus loin, au cours du présent chapitre.

En plus de cet héritage complexe qui a conduit à l'élaboration d'un processus budgétaire national, le responsable des finances, qu'il soit responsable de l'administration, directeur des finances ou chef de service, doit aussi prendre en considération le cheminement historique particulier de la collectivité dans laquelle le budget sera implanté. Par exemple, une municipalité peut, de par sa tradition, mettre l'accent sur les activités culturelles, tandis qu'une autre insistera sur la protection contre les incendies. De plus, des articles figurant depuis longtemps dans le budget, telles les dépenses pour la bibliothèque, peuvent acquérir un statut spécial à l'intérieur du processus financier d'une municipalité.

On doit donc voir dans chacun des budgets des quelque 18 000 villes américaines un reflet non seulement de l'évolution de procédures budgétaires à l'échelle nationale, mais aussi des pratiques locales qui se sont développées en réponse aux besoins locaux et aux pressions exercées à ce niveau.

Ensemble, ces éléments constituent ce que nous avons appelé le fondement historique du processus budgétaire.

Le fondement social

Un autre fondement déterminant de la structure du processus budgétaire d'une collectivité réside dans les caractéristiques sociales particulières de cette collectivité.

D'importants phénomènes démographiques et sociaux, comme les caractères social et culturel d'une collectivité, la proportion de jeunes gens et de personnes âgées qui la composent, le niveau moyen de scolarité de ses habitants, l'état général de certains secteurs, comme celui du logement, sont représentés au budget final sous des rubriques telles que relations communautaires, équipements et matériel de loisirs et de bibliothèque, rénovation urbaine, activités de protection de l'environnement, postes réservés aux ressources humaines (jeunes ou personnes âgées), etc.

Dans une perspective de management, la façon précise avec laquelle le processus budgétaire intervient au niveau de ces facteurs sociaux revêt une importance considérable. Ainsi est-on amené à se poser les questions suivantes: notre objectif de respect de l'ensemble des besoins de la collectivité requiert-il que nous mettions l'accent davantage qu'auparavant sur certains besoins sociaux ou certaines sphères d'activités? Ou encore, doit-on engager aujourd'hui des sommes d'argent plus grandes dans les programmes destinés à la jeunesse, afin de prévenir que ne survienne demain un accroissement de délinquance et conséquemment, des dépenses accrues au niveau du système judiciaire? Enfin, comment des avantages tangibles résultant d'améliorations apportées au réseau routier se comparent-ils aux résultats moins matériels issus d'un programme concernant les ressources humaines?

Toutes ces questions et bien d'autres encore viennent facilement à l'esprit, mais il manque une somme importante de données quantitatives sur lesquelles on pourrait fonder un éventail de solutions. On a remarqué, en fait, que certaines études, et notamment une qui portait sur un projet d'élimination des ordures, ne peuvent pas se baser que sur une variété de renseignements de nature sociale qui ne soient appuyés par de solides données

quantitatives[6]. Par contre, tous savent que les facteurs sociaux sont le reflet des forces vitales qui animent toute communauté. Un budget qui ne tiendrait pas compte de ces facteurs verrait éventuellement cette négligence dégénérer en une désaffection de la population et en malaise social, comme l'expérience l'a si souvent démontré. Par conséquent, tout responsable des finances averti doit faire un effort soutenu pour comprendre la dynamique sociale de sa collectivité, s'il veut que le budget profite vraiment à la vie de cette dernière.

Le fondement économique

Chaque ville, petite ou grande, a également son propre patrimoine social que le gestionnaire doit apprendre à respecter, comme chaque communauté a des composantes économiques distinctes. Une connaissance approfondie de ces composantes est indispensable si l'on veut que soit préservée l'harmonie du processus budgétaire.

On saisira mieux le sens de cette affirmation à l'aide d'exemples très simples. Lorsque la destinée de la collectivité est liée à celle d'un type précis d'activité économique (tels une usine d'empaquetage de la viande, une mine de charbon, une industrie d'armements ou un campus universitaire), il est généralement possible d'en identifier les perspectives économiques. Par contre, lorsque les activités économiques de la localité sont diversifiées, les tendances et traits significatifs de l'assise économique sont plus difficiles à discerner. Aussi, il importe au responsable des finances d'être au fait des développements économiques régionaux et même nationaux, dans la mesure où ceux-ci ont des répercussions sur la localité. Il devra, de plus, porter une attention spéciale non seulement à la cueillette de données provenant d'un certain nombre de sources privées et publiques intéressées, mais aussi à l'interprétation de ces données qui, souvent, seront accompagnées d'interprétations contradictoires de la situation.

Enfin, en période d'incertitude économique, il faut être encore plus attentif aux composantes de l'assise économique ainsi qu'aux diverses modifications qu'elle subit alors. À cet égard, le responsable des finances reconnaîtra que le secteur privé (par exemple, les services de recherche d'un syndicat ou d'une société) est très vigilant et qu'il peut être un exemple à suivre.

Le fondement politique

Les assises sociales, historiques et économiques contribuent en outre au développement du contexte politique à l'intérieur duquel oeuvrera le responsable du budget. En fait, le budget est avant tout un instrument permettant la mise en oeuvre des politiques publiques. Ainsi, une conscience approfondie des forces génératrices de politiques publiques au sein de la collectivité locale, de même qu'une bonne connaissance des mécanismes par lesquels ces forces opèrent, sont deux conditions sans lesquelles le processus budgétaire ne saurait se dérouler de façon continue et régulière.

Les assises politiques du budget sont en fait l'expression formelle de politiques émanant de divers groupes constitués à l'intérieur de la collectivité. La dynamique qui anime ces groupes constitués apparaît, de façon évidente, au niveau par exemple des partis politiques organisés et des groupes qu'ils représentent. De plus, les pressions qu'exercent plusieurs groupes informels qui représentent une partie de l'électorat, sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus efficaces. Ces groupes s'étendent depuis la chambre de commerce locale et le syndicat ouvrier, jusqu'aux groupes d'action communautaire ou de protection de l'environnement. Ces groupements de citoyens diffèrent quant à leur degré d'organisation. Cependant, tous ensemble, ils forment cet assemblage mouvant et puissant de forces qui constituent l'essence même de la vie politique de la collectivité.

La variable temps nous apparaît aussi être un élément important pour comprendre l'incidence du politique sur le processus budgétaire. En s'y arrêtant sommairement, on s'aperçoit que le budget se présente comme une suite logique d'étapes conduisant à l'élaboration d'un plan financier.

En général, même si le budget de fonctionnement classique porte sur une période d'un an, quelques administrations ont tout de même tenté d'oeuvrer avec des budgets de fonctionnement à long terme similaires aux budgets d'investissement à long terme. Dans ce type de budgets, la première année constitue la partie opérationnelle, alors que les quatre années suivantes sont davantage de nature prévisionnelle. Cependant, la réalité politique veut que la plupart des initiatives soient prises de façon immédiate et qu'elles soient orientées dans le sens de l'opinion de l'électorat. On sait de plus que les gens tendent généralement à préférer les résultats immédiats et que chacun cherche à retirer des avantages spécifiques dans chaque situation. Que ce soit le conseiller municipal, le propriétaire d'un commerce, le citoyen lésé ou le responsable d'un organisme de charité dans le domaine de la santé publique, tous sont des personnes influant sur la vie politique et tous ont des intérêts spécifiques à défendre. De ce fait, ils peuvent devenir impatients lorsqu'un débat portant sur le paiement à long terme d'un bien collectif se prolonge.

Au moment d'amorcer le processus budgétaire, le responsable des finances doit posséder une connaissance approfondie de cette réalité politique d'une part, et des réactions pouvant émaner de chacune de ses composantes vis-à-vis de diverses propositions. En effet, une évaluation judicieuse de l'éventail des réactions facilitera grandement l'élaboration du budget. Comme c'est le cas pour d'autres activités reliées au budget, cette capacité d'évaluer requiert de la part du responsable des finances un esprit de créativité et l'entendement du processus politique. Cette responsabilité est à la fois un art et un défi.

Le fondement juridique

Les assises juridiques du processus budgétaire sont celles dont on peut identifier les éléments avec le plus de précision.

Les origines des contraintes juridiques à l'intérieur desquelles le responsable du budget doit évoluer sont variées: il s'agit, entre autres, de la constitution des États-Unis, la constitution de l'état impliqué, les chartes locales et les décrets qui s'y rapportent, ainsi qu'une panoplie de résolutions administratives soit locales, soit d'état ou fédérales.

L'assise juridique à partir de laquelle le responsable du budget doit fonctionner s'étend depuis les règles spécifiques comme celles qui régissent la publication du budget jusqu'aux contraintes plus grandes telles que la nécessité d'un équilibre budgétaire et certaines limites spécifiques de dépenses. Les auteurs Moak et Killian ont résumé les fonctions juridiques relatives à l'établissement du budget. Ils notent qu'en général, l'assise juridique tend à:

1) exiger une étude systématique des projets de dépenses;
2) exiger un équilibre entre les dépenses autorisées et les revenus et autres ressources disponibles;
3) limiter les dépenses aux montants inscrits dans le budget, soit dans sa version originale, soit dans sa version corrigée;
4) déterminer la responsabilité de divers cadres et services quant à l'accomplissement des différentes tâches budgétaires;
5) fixer les tranches du calendrier budgétaire, en prescrivant ordinairement une date d'échéance ou un délai à l'intérieur duquel certains aspects du travail du cycle annuel budgétaire devront être complétés. (La date à laquelle ce cycle sera clos devra être fixée avant le commencement de l'année financière);

6) exiger la publication du budget proposé, l'émission d'un avis au public sur le budget, de même que sur la tenue des audiences publiques où l'on discutera de ce budget;

7) déterminer à certains égards sous quelle forme sera présenté le budget des dépenses proposées;

8) assurer les citoyens et les contribuables qu'ils pourraient faire valoir leurs opinions sur les dépenses en tranches de revenus inscrites au budget proposé avant son adoption;

9) exiger une comptabilité exacte des fonds publics;

10) exiger la publication de rapports annuels concernant les transactions financières;

11) réglementer les diverses modalités d'emprunt et de remboursement de la dette publique;

12) exiger une vérification comptable des transactions financières[7].

Dépendant de la taille de la municipalité et aussi de la complexité de la législation en cause, il est parfois nécessaire que le responsable du budget puisse facilement consulter des experts au sujet de la portée et de l'interprétation de la loi. D'une part, la tendance actuelle consiste à recourir à de nouvelles sources de revenus et, d'autre part, les exigences des gouvernements supérieurs concernant la fonction de « journalisation » **(reporting)** sont très précises lorsqu'il s'agit de déterminer si la ville qui le demande peut être admise dans le cadre du programme de partage des revenus **(revenue sharing)**. Le responsable du budget doit donc être averti d'une part, des modifications qui peuvent être apportées à la législation de base et, d'autre part, chercher à assurer un respect intégral des exigences juridiques actuelles.

Le rôle croissant des relations intergouvernementales dans le secteur des finances municipales fait que de nouvelles contraintes juridiques apparaissent au tableau. Il s'agit plus particulièrement des conditions à remplir pour que des subventions soient accordées par le gouvernement de l'état ou le gouvernement fédéral. À cet égard, les exigences légales peuvent aller jusqu'à la prescription de classifications comptables particulières et d'autres procédures détaillées, ce qui oblige parfois l'administration municipale à tenir deux ensembles de dossier. Un de ces ensembles sera rédigé en des termes qui assureront la conformité aux exigences juridiques, alors que l'autre servira à répondre aux nécessités budgétaires proprement dites.

De façon générale, les bases juridiques du processus budgétaire tendent à devenir de plus en plus complexes à cause des récentes innovations qui viennent s'ajouter aux contrôles déjà existants.

Le fondement financier

Le dernier et probablement le plus complexe des fondements du processus budgétaire est le fondement financier. Il s'agit en fait de cette recherche d'équilibre entre les dépenses et les revenus normaux, lequel équilibre permet qu'on en arrive à un budget.

L'entrée de fonds, en provenance des gouvernements d'état ou fédéral, entraîne de nouveaux défis mais ouvre aussi de nouveaux horizons. Il s'agit donc d'un élément nouveau qui s'ajoute au tableau des finances municipales. En outre, les petites et grandes villes vivent actuellement une période de graves difficultés financières. Il devient dès lors essentiel de s'attarder à examiner minutieusement toutes les facettes du fondement financier. L'inflation, les déficits, les politiques économiques renouvelées du gouvernement fédéral, les fluctuations du taux d'intérêt et autres problèmes sont autant d'éléments qui rendent plus complexe l'organisation des finances municipales. S'il veut réussir dans son entreprise, le responsable du budget doit donc se renseigner et savoir analyser la situation économique dans son ensemble. Une connaissance approfondie de

toutes les facettes des assises financières du processus budgétaire concourra à l'efficacité de la gestion de la municipalité, dans son ensemble.

Résumé

Nous avons jusqu'à maintenant identifié et brièvement décrit les six principales assises qui forment le cadre général dans lequel s'inscrit le processus d'élaboration du budget. Ces assises, de la plus générale à la plus particulière – soit historique, sociale, économique, politique, juridique et financière – sont en fait des composantes qui s'enchevêtrent et se complètent en un tout. Par ailleurs, on doit aussi mentionner les fondements administratif, législatif, prévisionnel et encore, celui des relations intergouvernementales, sur lesquels repose aussi le processus budgétaire. Certains de ces fondements feront l'objet d'un exposé plus détaillé dans d'autres chapitres de cet ouvrage.

Tous les fondements dont nous parlons ici ne sont pas des entités immuables. Au contraire, ils constituent des forces dynamiques, intimement liées les unes aux autres. Aussi, pour que les détails complexes de la procédure budgétaire actuelle puissent former un tout cohérent et servir de façon appropriée à la gestion, le responsable du budget devra toujours se tenir au fait des changements apportés au contexte entourant le monde des finances municipales. À cet effet, il verra à se pourvoir d'un flux d'information constant qui facilitera ses prises de décision et lui permettra d'atteindre ses objectifs.

Les procédures budgétaires

Après avoir dressé un tableau d'ensemble des fondements du processus budgétaire et des objectifs inhérents à sa fonction, nous pouvons examiner les procédures actuellement employées au niveau du processus budgétaire. Elles peuvent être abordées de plusieurs façons. Toutefois, la meilleure approche pour un gestionnaire consiste à examiner le processus budgétaire dans son ensemble comme une démarche logique et séquentielle, allant de l'élaboration initiale des politiques jusqu'aux détails de l'exécution. Dans ce contexte, le terme « gestionnaire » désigne ceux qui assument des responsabilités exécutives au sein du processus budgétaire.

Dans les paragraphes qui suivent, nous identifierons et analyserons huit étapes fondamentales du processus budgétaire:

1) l'élaboration des politiques;
2) la prévision des dépenses;
3) l'examen des prévisions des dépenses;
4) la prévision des revenus;
5) les prévisions budgétaires;
6) la préparation du document budgétaire;
7) la révision et l'adoption du budget;
8) l'exécution du budget.

Chacune de ces différentes étapes fait partie d'un processus continu. Il ne s'agit donc pas de catégories rigoureuses ni exclusives. En effet, il est plus que probable que les étapes finales d'un processus budgétaire seront chevauchées par les étapes initiales du processus suivant. Ces caractéristiques fondamentales devront être gardées présentes à l'esprit tout au long de notre analyse.

1) L'élaboration des politiques budgétaires

On peut considérer le budget de plusieurs points de vue: soit comme l'actualisation des aspirations de la communauté; soit comme l'affectation des ressources; soit comme

l'aboutissement de relations entre individus dans un cadre à la fois social et psychologique, en l'occurence la bureaucratie gouvernementale urbaine; soit comme le mécanisme de la gestion urbaine professionnelle. Aux yeux du profane, le budget peut revêtir un ou plusieurs de ces aspects, alors que du point de vue du responsable des finances et de l'administrateur municipal, le fait essentiel est que le budget soit planifié, structuré, approuvé et mis à exécution.

Au début du processus budgétaire, il convient de s'attarder aux politiques budgétaires fondamentales. Plus tard, au cours de ce processus, les formulations des différentes politiques se préciseront. Dans ce contexte, l'élaboration des politiques budgétaires est définie comme une étude des faits qui sont susceptibles d'influer sur la structure finale du budget au moment où il sera approuvé et exécuté, sans égard aux modifications que le budget subira au cours de son élaboration. On peut donc concevoir l'élaboration des politiques budgétaires comme le résultat d'une série d'études dont cinq seront brièvement décrites ici: l'étude des finances courantes de la municipalité; l'étude des caractéristiques économiques locales et régionales; l'étude des changements les plus importants susceptibles d'échoir aux programmes majeurs; l'étude des relations de travail; finalement, et non la moindre, l'étude du niveau des salaires et des prix.

L'étude de la situation financière de la municipalité

Le mauvais état des finances d'une municipalité constitue très souvent le principal obstacle rencontré au moment de l'élaboration du processus budgétaire. Lors de l'étude de la situation financière, il s'agit principalement de mettre à jour l'état des finances en vue de l'élaboration du budget. On doit donc passer en revue la liste des permis de construction, le rôle d'évaluation, les registres de la taxe d'affaires (licences et permis), des taxes de vente au détail, des augmentations statutaires, des contributions du gouvernement municipal à la sécurité sociale de ses employés, des taxes administratives conjointement avec le gouvernement d'état. Les questions que soulèvera le responsable des finances, au moment de cette étude, permettront de recueillir tous les renseignements financiers permettant de déterminer les limites extrêmes à l'intérieur desquelles devra se situer le montant total du budget.

Cette étude inclut une estimation non seulement des revenus produits et dépenses allouées à l'intérieur même de la municipalité, mais aussi du rôle tenu par les sources de revenus externes et intergouvernementales. Les détails d'une telle étude apparaîtront familiers, même à quiconque n'est pas étroitement impliqué dans les finances municipales. Cependant, dans l'optique de l'élaboration des politiques, la question qui se pose est la suivante: Les finances municipales, dans leur état actuel, permettent-elles qu'on effectue les déboursés inscrits au budget?

L'étude de la situation économique locale et régionale

Une étude de la situation économique locale et régionale doit être faite parallèlement à l'étude précédente.

Si l'on prend le cas extrême où l'on transposerait intégralement pour l'année courante le budget de l'année précédente, la collectivité risquerait de se heurter à de sérieuses difficultés en raison des changements survenus dans la situation économique. Il s'agit donc une fois encore pour le responsable des finances, de faire la somme des renseignements qu'il possède sur la situation sociale et économique ambiante.

En période d'instabilité économique, une étude minutieuse des tendances économiques, surtout dans les domaines qui sont les plus susceptibles de subir des changements imprévus, devient essentielle. Il suffit de citer, comme exemples de changements imprévus, l'implantation d'un centre commercial éloigné, l'ouverture ou la fermeture d'une usine. Les prévisions de revenus au chapitre de l'impôt municipal sur le revenu des parti-

culiers peuvent également être fonction de la conjoncture économique: une grève ou une mise à pied peuvent, en effet, renverser ces prévisions.

Dans le passé, de tels changements survenaient ou étaient susceptibles de se produire dans les municipalités dont le sort dépendait, en grande partie, d'une seule industrie ou encore d'une agglomération d'usines. Cependant, vu la tendance interventionniste croissante du gouvernement fédéral en matière économique, une économie locale ou régionale même diversifiée est sujette aux fluctuations résultant de politiques nationales ou même internationales; il suffit de penser au secteur de l'énergie...

La question fondamentale pour tout gestionnaire municipal devient alors: Quels sont les changements économiques qui sont le plus susceptibles d'avoir un impact majeur sur le budget à venir?

L'étude des changements les plus importants susceptibles d'être apportés aux programmes

Cette étude est une autre étape essentielle de l'élaboration des politiques budgétaires. Des variations au niveau des aspirations de la communauté, des changements dans le contexte politique, de même que certains changements et tendances économiques et sociaux peuvent produire, au bout d'un certain temps, des changements correspondants dans les principaux programmes budgétaires. La tendance récente à se tourner vers l'établissement de programmes de ressources humaines ou programmes sociaux, en plus des programmes traditionnels concernant les biens et les services gouvernementaux, est une illustration de ce genre de phénomène. Certains changements sociaux et économiques peuvent même entraîner, tout spécialement dans les plus vieux centres urbains, des dépenses très élevées (dans le domaine de la protection policière, par exemple).

Dans le cadre de cette étude, la question primordiale est donc la suivante: quels sont les changements qui se produisent au niveau des besoins de la collectivité et ces changements pourront-ils vraisemblablement être traduits sous forme de programmes majeurs, dans les prochains budgets?

L'étude des relations de travail

Toute étude d'ensemble de la politique budgétaire doit inclure une évaluation objective des relations de travail. On peut assister à ce chapitre, à un accroissement du militantisme au sein des groupes de fonctionnaires municipaux en réaction aux ennuis financiers du gouvernement municipal; à une organisation croissante de ce militantisme allant des plus petits groupes de travailleurs jusqu'aux plus grandes centrales syndicales; à l'expansion du militantisme à des groupes jusqu'alors non organisés, y compris les femmes et les minorités; enfin, à la reconnaissance tacite, par les tribunaux, du droit de grève à un nombre croissant de fonctionnaires municipaux.

Une telle évaluation portera indubitablement sur le calendrier du prochain budget et sur les résultats des négociations collectives pour les différents corps de travail employés par la municipalité. Sur ce point, le gestionnaire urbain doit se poser la question suivante: Dans quelle mesure l'état des relations de travail peut-il influencer le budget, dans son ensemble?

L'étude du niveau des salaires et des prix

Au milieu des années '70, l'effet de l'inflation sur le coût de fonctionnement des municipalités a fait que l'étude du niveau des prix et des salaires est devenue une étape quasi obligatoire du processus budgétaire. En effet, la connaissance des coûts actuels et des coûts prévus de différents articles constitue toujours un facteur fondamental lors de l'élaboration des politiques budgétaires.

Ainsi, pour faire une étude dont les résultats soient conformes à la réalité, il faut faire une évaluation d'ensemble des changements récents survenus au niveau des salaires et des prix. À cet égard, une attention particulière doit être accordée aux secteurs qui, dans le passé, ont été les premiers atteints par les fluctuations rapides. C'est le cas, entre autres, de nombreux services qui dépensent beaucoup pour l'achat de nourriture, de carburant ou de matériaux sujets à des fluctuations de prix ou à des pénuries.

Résumé

L'élaboration des politiques budgétaires est une phase du processus budgétaire et, en terme de gestion, elle consiste à déterminer les facteurs qui occasionneront vraisemblablement certaines contraintes au processus budgétaire en cours. Une partie de cette tâche tient davantage de l'art que de la technique. Il peut en effet être assez difficile, à partir d'une masse de détails, d'identifier les tendances majeures.

Au cours de cette section, on a identifié cinq secteurs pour lesquels de telles analyses sont primordiales, lors de l'élaboration de politiques budgétaires. Il s'agit de la situation financière de la municipalité, de la situation économique locale et régionale, des changements les plus importants apportés aux programmes majeurs, des relations de travail et, enfin, des niveaux des salaires et des prix.

2) La prévision des dépenses

Le processus budgétaire, lorsqu'on se place strictement dans une perspective de gestion, débute véritablement par la prévision des dépenses. La façon d'aborder le sujet offre une vision globale du processus de prévision dans son ensemble et trois méthodes permettant de prévoir les dépenses seront décrites. La première de ces méthodes consiste à reporter dans le futur les données des budgets antérieurs; la deuxième consiste à prévoir les tendances nouvelles; la troisième se rapporte à la détermination des objectifs poursuivis dans le cadre d'un système PPB (rationalisation des choix budgétaires). On traitera ensuite des aspects spécifiques de la prévision des dépenses, en s'attardant particulièrement à des sujets comme le programme de travail, les besoins en personnel, les services contractuels et les besoins en approvisionnement et en matériel.

Aperçu: (i) Projection du budget antérieur

Il est facile de procéder à une prévision des dépenses si l'on reproduit ou projette simplement les dépenses courantes antérieures à la période budgétaire à venir. Réduit à sa plus simple expression, ce procédé maintient les modèles courants de dépenses à tous les niveaux, sans introduire de facteurs de changement. Cette façon de procéder a l'avantage d'être très simple. En somme, elle permet de répondre à la question suivante: Qu'arriverait-il si la situation restait la même qu'actuellement?

D'autres utilisations plus raffinées de ce procédé font appel à des méthodes statistiques élaborées qui permettent de projeter non seulement les modèles habituels de dépenses, mais aussi le taux de changement subi par ces modèles, ledit taux (taux d'accroissement marginal) étant calculé à partir de l'expérience de quelques années. Une pareille approche permet d'obtenir une ventilation détaillée du montant des dépenses par service, par sphère d'activités, ou par un quelconque article ou rubrique, lorsque des techniques comptables complexes sont utilisées.

Cette technique de prévision des dépenses peut être perçue comme une première étape vers une prévision plus détaillée des dépenses. Dans les cas où l'on emploie l'approche par le taux d'accroissement marginal **(incrementalism)**, soit à dessein, soit à cause de la pression des événements incontrôlables, cette première étape prend une importance particulière. De façon générale, sa fonction est de fournir une norme globale objective.

Aperçu: (ii) Calcul rationnel des exigences financières des nouveaux programmes

Pour arriver à ce calcul, il faut d'abord faire une étude détaillée des effets possibles de ces nouveaux programmes, car à ce stade-ci de la prévision des dépenses, les implications d'une politique générale devraient se traduire autant que possible en des termes quantitatifs. L'ampleur de cette étude dépendra, dans une certaine mesure, de la nature des programmes et tout particulièrement de la dimension de l'organisation en cause. L'objectif à poursuivre sera de faire une évaluation juste et rationnelle des dépenses que nécessiteraient de nouveaux programmes. En période de grande incertitude toutefois, on devra faire plusieurs évaluations, afin d'assurer à la ville la plus grande flexibilité possible.

Aperçu: (iii) Détermination d'objectifs

Les deux éléments de prévision des dépenses dont nous venons de traiter s'intègrent étroitement dans une perspective de gestion et d'organisation, lorsqu'un troisième élément s'y greffe, soit le processus d'orientation des prévisions de dépenses en fonction des objectifs municipaux.

Cet élément constitue d'ailleurs la première étape essentielle de toute démarche vers la rationalisation des choix budgétaires (système PPB) dont nous traiterons un peu plus loin, dans ce chapitre. Le processus de prévision implique dès lors une foule de calculs très détaillés, ainsi que la mise au point d'un grand nombre de solutions hypothétiques.

Pearson a conçu une méthode succincte qui se prête à l'élaboration d'objectifs dans une perspective de prévision de dépenses au niveau municipal:

> *« Premièrement, les objectifs doivent être exprimés clairement et intelligiblement rédigés. Deuxièmement, les objectifs sont des points de repère à l'aide desquels on peut mesurer les progrès réalisés et grâce auxquels le gestionnaire peut se mettre en position d'affronter l'avenir. Troisièmement, les objectifs doivent être interprétés en fonction des contextes particuliers dont ils émergent: social, politique et économique. On doit aussi se rappeler que ces objectifs sont établis par des personnes vivant dans un contexte organisationnel particulier. Finalement, les objectifs individuels sont arrêtés et fixés dans le contexte plus large des objectifs de l'organisation toute entière ».*[8]

Pearson suggère aussi quatre critères facilitant la réalisation d'un objectif: d'après lui, tout objectif devrait être significatif, réalisable, mesurable et compréhensible. Dans ce contexte, un objectif significatif en serait un entériné par un nombre suffisant de participants. On verra d'autre part si l'objectif est réalisable en faisant une évaluation réaliste des ressources disponibles à la réalisation de cet objectif et en déterminant les composantes de ces ressources qui semblent les plus appropriées. L'objectif est mesurable, le mot le dit, lorsqu'il est possible de connaître la valeur dudit objectif une fois atteint en mesurant le degré de satisfaction qu'il a permis d'obtenir. Enfin, le critère de compréhensibilité se rapporte à la façon dont un objectif est présenté à ceux qui ne sont pas directement concernés par sa réalisation.

Les suggestions de Pearson s'appliquent manifestement au processus d'évaluation des dépenses, sous réserve de quelques modifications. À ce sujet, Pearson illustre une application des critères précédemment énoncés par l'exemple suivant: la construction et la dotation de personnel pour un hôpital d'une capacité de 100 lits durant une période de trois ans.[9]

Les programmes de travail

Un programme de travail consiste en un plan de travail qu'un organisme administratif doit proposer pour une période de temps fixée (en l'occurrence, une année financière) afin de mener à bien ses activités. Dans la mesure du possible, les programmes de travail sont présentés en termes d'unité de production, cela dépend toutefois de la nature de

l'activité en cause. Ce qu'on appelle ici « unité de production » consiste en des quantités fixes qui serviront à mesurer l'effort de travail consacré à l'exécution d'une activité ou à la production d'un bien.

Les programmes de travail, formulés par les services concernés, peuvent être élaborés sous la forme de projets à long terme identiques à ceux qui sont déjà en cours. Les points que l'on devrait alors examiner sont le type, la quantité, la qualité et surtout, les coûts monétaires des services qu'on veut offrir. Chacun des services doit alors établir un organigramme hiérarchique et un organigramme de structure. On joindra, à ces derniers, un plan des fonctions spécifiques du service, ainsi que les activités projetées en vue de l'accomplissement de ces fonctions. À cette phase d'organisation, il est évident qu'une formulation claire des objectifs joue un rôle très important.

Une troisième étape de l'élaboration de programme consiste à présenter en détail les tâches qu'on prévoit accomplir en évaluant, au moyen de statistiques, la charge du travail prévue. À ce stade, on observe que certains services, comme la cueillette des ordures, se prêtent facilement à ce type d'évaluation, alors que d'autres, tels les services juridiques, sont plus difficilement quantifiables. Néanmoins, tous les efforts doivent être faits pour que soit décrit clairement l'ensemble des activités pour lesquelles les unités de production ont été établies. De plus, les données des années antérieures (incluant prévisions et chiffres réels) devront figurer dans les rapports, afin que la demande budgétaire puisse être évaluée dans une juste perspective.

On doit enfin préparer un document où sera consigné tout ce que le programme implique en termes de modifications des politiques. Ce document permettra de faire ressortir des questions de politiques qui pourraient avoir été dissimulées dans le cas, par exemple, où l'accroissement d'une dépense dans une sous-unité aurait, dans les chiffres, été annulé par la réduction d'une dépense dans une autre unité.

Le résultat final de ces quatre phases prendra la forme d'un compte rendu global émis par le chef de service et expédié aux services de révision dudit programme de travail, afin que soient apportées les corrections au prochain budget.

Les besoins en personnel

Les prévisions contenues dans le programme de travail peuvent constituer d'utiles points de repère là où d'autres prévisions particulières de dépenses sont requises. En effet, une fois le programme de travail déterminé, il devient possible aux chefs de service d'analyser leurs besoins en personnel. À l'aide de l'organigramme hiérarchique, de l'organigramme de structure et du programme de travail, le chef de service peut planifier ses besoins en personnel. Les auteurs américains Moak et Killian, qui ont fait une étude complète sur ce type de processus, suggèrent au responsable du budget de prendre en considération les facteurs suivants:

1) Les tableaux de dotation en personnel de chaque service:
2) les caractéristiques des charges de travail;
3) le registre de définition des tâches;
4) les prévisions des économies réalisables sur les salaires;
5) les heures supplémentaires et primes de travail;
6) les études de gestion;
7) les congés de maladie et congés annuels;
8) la qualité de la main-d'oeuvre;
9) l'impact de nouvelles acquisitions immobilières[10].

Comme nous avons déjà parlé des deux premiers facteurs, nous décrirons brièvement les sept autres.

Le registre de définition des tâches consiste essentiellement en un regroupement des postes par tâches, responsabilités et normes de qualification. Ce plan permet donc d'identifier les catégories de postes affectés à chacun des divers services. La connaissance de cette classification est indispensable pour fixer les conditions de rémunération, de même que pour prendre les décisions relatives à la prolongation, à la réduction ou au maintien de certaines activités.

L'évaluation des économies réalisables sur les salaires est un calcul qui consiste en une réduction des demandes en personnel d'une somme équivalant au montant alloué à l'affectation du personnel inutilisé du dernier budget, plus la réduction prévue de la main-d'oeuvre. En période d'inflation, ce type d'économies n'est réalisable qu'en pratiquant des coupures au niveau des programmes eux-mêmes.

Le facteur heures supplémentaires et primes de travail soulève des problèmes évidents dans l'optique d'une gestion efficace du personnel. Pour leur part, les études de gestion, lorsqu'elles sont disponibles, sont utiles au responsable du budget dans son évaluation des besoins en personnel. Quant aux trois derniers facteurs suggérés par Moak et Killian, ils s'expliquent d'eux-mêmes, si l'on considère les effets qu'ils produisent sur les besoins en personnel. Néanmoins, chacun des facteurs déjà énumérés aura une importance variable selon les circonstances. Dans tous les cas, cependant, les demandes au chapitre du personnel seront toujours un article important dans les prévisions budgétaires finales. Dans le cas de certains services, ils équivaudront même à 85 à 90% du budget.

Les services contractuels

Pour diverses raisons, les municipalités ressentent de plus en plus la nécessité de recourir aux services d'autres gouvernements ou de compagnies privées pour répondre à leurs besoins. Ainsi, par exemple, le comté de Los Angeles a fourni à contrat pour les villes de son territoire différents services dont, entre autres, celui de la police. En fait, la diversification et la spécialisation croissante des services gouvernementaux locaux, une présence intergouvernementale accrue et bon nombre d'autres facteurs ont contribué à ce que les services contractuels représentent aujourd'hui une partie substantielle du budget de plusieurs services. À cet égard, les services rendus varient depuis les services techniques et professionnels (services d'ingénieur, d'architecte et de juriste), en passant par l'entretien d'équipements (tels les élévateurs et le matériel d'informatique), jusqu'aux services d'utilité publique, services de location, soins aux vieillards et aux enfants abandonnés. Comme il existe une très grande variété de services contractuels, l'administrateur doit toujours rechercher l'utilisation la plus efficace de tels services.

Matériel et approvisionnement

Dans ce domaine, il convient d'évaluer avec justesse le type, la quantité et la qualité du matériel requis pour mener à bien un programme de travail. Il faut, de plus, porter une attention particulière à l'inventaire des marchandises en stock, au problème du niveau des prix liés à l'inflation, aux changements qui se produisent dans l'utilisation des matériaux (dus à l'évolution technologique, à la miniaturisation technique et aux matériaux synthétiques, etc.), et aux besoins nouveaux en matériel, dus aux modifications des méthodes organisationnelles.[11] On doit dès lors maintenir un équilibre parfait entre les besoins en personnel et les besoins en matériel. Or, même si les difficultés des récentes années – soit l'inflation et les pénuries apparemment continuelles de matériel – ont rendu difficile toute évaluation précise des besoins en matériel, il faut toutefois s'efforcer de faire les prévisions les plus réalistes possibles.

Les besoins en équipement

Il importe aussi de déterminer le type, la quantité et la qualité de l'équipement qui sera nécessaire à la réalisation du programme de travail et au personnel impliqué. Certains critères peuvent être appliqués à ce type de prévision: le choix de l'équipement le mieux approprié; l'évaluation de l'équipement déjà disponible en vertu de dispositions diverses (en propriété, en location, par le biais d'ententes intergouvernementales, etc.); le remplacement des équipements désuets, trop coûteux, défectueux ou inefficaces; les économies réalisables par la location plutôt que par l'achat de l'équipement.

Notons que le management moderne considère l'équipement et le personnel comme des composantes majeures du milieu du travail.

Résumé

Nous avons tenté, au cours du précédent exposé, de situer le processus de prévision des dépenses dans une perspective de gestion. Tout gestionnaire, qu'il travaille au niveau d'un service ou d'une division, qu'il occupe un poste de direction ou qu'il y aspire, doit connaître les méthodes précédemment exposées pour que l'ensemble du processus de prévision soit correctement mené. Une fois cette phase franchie, le budget commencera à prendre forme.

3) La révision des prévisions des dépenses

Dans les paragraphes précédents, nous avons exposé les composantes de tout processus de prévision. Un tel processus, en fait, consiste essentiellement à effectuer un choix, une sélection parmi plusieurs possibilités proposées.

Lorsque le processus de prévision des dépenses est passablement avancé, commence un processus de révision qui retiendra nécessairement l'attention des chefs de service, de l'administrateur en chef, du responsable des finances, du responsable du budget et d'autres fonctionnaires de la municipalité. Cette révision, quoique informelle, aura tout de même un effet considérable sur les processus officiels de révision et d'adoption du budget par le conseil municipal. À l'étape de la révision, l'élaboration du budget devient un processus politique et juridique, tant pour les chefs de service que pour les autres fonctionnaires, y compris quelquefois les échevins municipaux et d'autres représentants du gouvernement municipal. À ce stade, le travail consistera à répartir les ressources disponibles parmi plusieurs requérants.

L'éthique veut que cette tâche soit menée de façon ordonnée et rationnelle. De fait, beaucoup de personnes tentent de procéder ainsi. Cependant, les chefs de service et les autres administrateurs, sujets comme bien d'autres à de nombreuses tensions psychologiques, ont tendance à adopter certaines attitudes au niveau informel du processus budgétaire. C'est ainsi, par exemple, que certains chefs de service demandent délibérément plus de crédits budgétaires qu'ils n'espèrent en obtenir, ou que d'autres demanderont exactement ce qu'ils veulent et lutteront jusqu'au bout pour l'obtenir. Il arrive occasionnellement aussi qu'un chef de service ou un autre administrateur sous-estime ses besoins, ce qui dénote une certaine incompétence ou une certaine insécurité.

La personnalité ou le style du chef de service sont particulièrement révélateurs dans les petites localités où les relations interpersonnelles sont déterminantes, lorsque vient le moment de décider comment et à quels services, programmes et activités seront affectées les ressources financières. À moins que le gérant municipal, le responsable des finances ou le responsable du budget ne soient circonspects, ceux-ci risquent de ne considérer que leurs préférences et de fausser ainsi la nature de certaines décisions qui devraient être prises objectivement. Dans les grandes villes, il est par contre plus facile de préserver l'objectivité en raison de la documentation factuelle recueillie à l'aide d'ordinateurs et

autres techniques. D'ailleurs, les analystes professionnels du budget ne se laissent pas facilement mystifier par du tape-à-l'oeil, ni par des présentations graphiques très élaborées.

L'administrateur en chef et le directeur des finances devraient aussi encourager les chefs de service à stimuler la créativité au sein de leur organisme. Dans cet ordre d'idée, s'ils sont consultés en temps opportun, les fonctionnaires municipaux pourront contribuer à la définition des objectifs budgétaires et des programmes spécifiques de travail. La décentralisation du processus budgétaire, pour autant qu'elle soit possible, encourage les employés à la participation. En fait, les services ne devraient pas avoir pour unique tâche de préparer les prévisions budgétaires et les évaluations de besoins en matériel. Ils devraient aussi être invités à élaborer des programmes de formation et à organiser des sessions d'information pour que leurs employés puissent faire connaître leurs opinions à leurs supérieurs immédiats. Ceux-ci acheminеront alors suggestions et opinions des employés aux directeurs des services. Ainsi, si les employés ont le sentiment d'avoir vraiment participé à l'élaboration du budget, ils s'en feront les propagandistes.

Il existe une étape intermédiaire entre la phase de compilation des prévisions budgétaires et l'étude plus complète de révision. Cette étape intermédiaire concerne les prévisions de dépenses qui ne sont pas directement reliées à un service particulier. Les postes de dépenses en question sont, entre autres, les intérêts et le remboursement de la dette, les versements à la caisse du régime de retraite, les cotisations au programme d'accidents de travail et d'assurance-chômage, les primes d'assurance et les divers frais pour services de location entre départements. La plupart de ces postes de dépenses sont en soi très significatifs et suscitent un grand intérêt. Il suffit de citer l'exemple des caisses de régime de retraite qui, au milieu des années '70, ont attiré de plus en plus l'attention des professionnels de la gestion financière. Désormais, le point saillant n'est pas tant l'importance relative de ces postes de dépenses en comparaison aux prévisions de dépenses des services, mais c'est plutôt le fait que plusieurs de ces postes découlent de dispositions légales strictes. Dès lors, l'évaluation des dépenses relève pour une large part – quoique jamais de façon exclusive – de la responsabilité du directeur des finances et de son personnel. Comparativement aux prévisions de dépenses des services, celle des postes déjà mentionnés n'offre guère de marge de manoeuvre.

On peut donc, maintenant, traiter d'une démarche plus élaborée de révision, des prévisions de dépenses. Cette démarche doit obéir à deux critères: elle doit assurer que le budget est élaboré dans une perspective de gestion et permettre une pondération des priorités et des objectifs.

L'ampleur de l'organisation et le nombre de participants à la révision varieront en fonction de la grandeur de la ville et de la plus ou moins grande complexité du gouvernement municipal. De plus, depuis quelques années, l'importance des relations financières avec le gouvernement fédéral, ou le gouvernement de l'état et les autres gouvernements locaux, s'est accrue.

Au centre de ce processus de révision se situera le responsable de l'administration. Dans les petites villes, celui-ci pourra assumer seul le fardeau du processus de révision des prévisions de dépenses. Dans les grandes villes, par contre, il pourra compter sur le concours du personnel à temps plein. Ces conseillers professionnels constitueront un atout dont lui seul aura l'avantage tout au long du processus de révision des prévisions budgétaires.

Jernberg donne un aperçu des fonctions de gestion inhérentes à ce processus:

« Au cours de l'élaboration du budget, l'administrateur, dans ses relations avec les responsables du service administratif, tentera toujours d'assurer que ses préférences con-

cernant la répartition des ressources prévaudront parmi l'ensemble des demandes concurrentielles. Ses préférences se fonderont soit sur son évaluation personnelle du rôle qu'exerce le gouvernement, soit sur ses objectifs immédiats en matière d'organisation, ou simplement sur des considérations pragmatiques ou d'opportunité, compte tenu des capitaux disponibles »[12].

Dans sa lourde tâche de préserver l'équilibre entre les priorités et les objectifs, le responsable de l'administration possède certains avantages. Premièrement, il occupe un poste supérieur. Deuxièmement, il a droit à un personnel de soutien. Troisièmement, il a le pouvoir d'imposer des limites de dépenses. Les autres cadres administratifs détiennent aussi certains atouts: une connaissance approfondie des dépenses proposées, des rôles de premier plan comme celui d'établir l'ordre du jour, et certains pouvoirs décisionnels qui leur sont inhérents à l'approche par le taux d'accroissement marginal[13].

Le directeur des finances joue un rôle de premier plan dans le processus de vérification des prévisions de dépenses. Il supervise le système de comptabilité qui produit les données financières, prépare les prévisions de revenus et collabore avec le responsable de l'administration, les chefs de service et le responsable du budget, à l'étude des prévisions de dépenses en termes de programme et de finances. Le résultat de cette concertation au sein de l'organisation dépendra de la vigueur des forces en présence. De toute façon, il s'ensuivra quelques modifications à l'ensemble des prévisions de dépenses, lorsque les nombreuses demandes auront été conciliées.

Résumé

On ne se trouve en mesure de procéder à une révision des prévisions de dépenses initiales qu'après avoir franchi deux étapes importantes. Tout d'abord, il faut compléter les prévisions de dépenses pour chaque service. Ensuite, il faut prendre en considération les autres postes de dépenses non affectés à un service particulier. Celles-ci sont moins susceptibles de varier (par exemple, les cotisations au programme d'accident de travail). Les chefs de service, le directeur des finances, le responsable du budget, le responsable de l'administration ainsi que leur personnel de soutien participeront à cette vérification informelle des prévisions initiales. Sur le plan organisationnel, les fonctions de chacun des participants comportent des avantages et des inconvénients. L'aboutissement de toutes ces actions concertées façonnera les modifications qui seront apportées aux prévisions de dépenses, au fur et à mesure que seront évaluées et équilibrées les priorités.

4) La prévision des revenus

Bien que la prochaine étape, la prévision des revenus, soit ici examinée après le processus de prévision des dépenses, il faut comprendre que ces deux processus se déroulent en parallèle. Rappelons aussi que la prévision des dépenses s'inscrivait dans une série d'études des opérations financières courantes d'une municipalité et dans le contexte des conditions économiques locales. La prévision des revenus se fait dans le même contexte et les mêmes conditions. De ce fait, les conditions économiques locales sont, à ce stade, manifestement pertinentes.

Cependant, il existe des différences importantes qui doivent être soulignées avant de poursuivre cette étude. Premièrement, le programme de revenus sera soumis aux contraintes qu'imposent, entre autres choses, la capitalisation et la répartition du fardeau fiscal. Ces contraintes relèvent de la compétence du corps législatif de la municipalité. Deuxièmement, les différents services qui génèrent des revenus **(revenue producing units)**, le responsable des finances, ainsi que son personnel seront appelés à jouer un rôle particulier et à faire montre de compétence en matière de prévision des revenus. Finalement, il faudra tenir compte des subventions d'équilibre budgétaire qui, depuis peu d'années, se sont ajoutées au processus de prévision des revenus.

Notre étude portera donc d'abord sur les contraintes générales auxquelles est soumise la méthode de prévision des revenus. Puis, elle soulignera les responsabilités inhérentes à la prévision des revenus, de même que les méthodes dont on se sert pour évaluer les revenus. Enfin, elle mettra en lumière la nouvelle dimension introduite par l'avènement des subventions d'équilibre budgétaire.

Contraintes générales

Le processus de prévision des revenus s'inscrit dans un cadre juridique et législatif, ce qui s'illustre à l'aide d'exemples. En effet, il existe des interdictions légales spécifiques d'encourir un déficit budgétaire. Il peut y avoir aussi des restrictions spécifiques quant au choix des sources de revenu et quant à la façon dont celles-ci sont illustrées. Bien que dans quelques secteurs d'activités, ces restrictions soient strictes, il revient tout de même aux cadres administratifs de déterminer si les sources existantes de revenu sont adéquates. Si elles sont insuffisantes, il sera alors de rigueur de recommander au corps législatif de rendre admissibles de nouvelles sources de revenu, de même qu'une augmentation du taux d'imposition.

Tâches et méthodes

Le directeur des finances et les unités de travail chargées de recueillir les revenus assumeront les tâches spécifiques d'estimation des revenus. De plus, le service juridique de la municipalité peut être appelé à jouer un rôle de consultant. L'important processus de production des revenus devra être supporté, à mesure du déroulement des opérations financières municipales, par une consultation constante entre le responsable des finances et l'administrateur en chef au sujet des prévisions de revenus. Les autres directeurs de services auront aussi à jouer un rôle au cours de ce processus.

D'autre part, les méthodes utilisées dans le processus de prévision des revenus peuvent être regroupées sous deux catégories: d'abord, l'évaluation de la situation économique locale et régionale; ensuite, les procédures détaillées de prévision de revenus.

Dans la mesure où les ressources de la municipalité le permettent et qu'une aide locale est disponible, une évaluation de la situation économique locale et régionale pourra être faite suivant les lignes directrices décrites précédemment, dans ce chapitre, à propos des fondements du processus budgétaire et du processus d'élaboration des politiques. Dans ce cadre général, une attention toute particulière devra être consacrée aux domaines suivants: les tendances démographiques; le revenu familial; les particularités de l'emploi et de la main-d'oeuvre; les développements éventuels du secteur de l'industrie locale ou de tout autre secteur économique; les tendances au niveau du logement; la variation des prix et les courants inflationnistes et déflationnistes; les changements possibles dans les méthodes de cueillette des revenus et l'orientation des relations intergouvernementales en matière d'imposition. L'éventail des sources de données concernant tous ces domaines pourra s'étendre depuis les organismes d'information des gouvernements fédéral et local jusqu'aux rapports émis par les banques, les chambres de commerce, les organismes privés de recherche et les systèmes locaux de cueillette et de recouvrement de l'information. Connaissant toutes ces données, on s'attardera à identifier les tendances qui se dessinent pour le futur, ainsi que leurs répercussions dans le tableau des revenus.

Dans la mesure où cette information de base le permet, on devrait tenter de prévoir les revenus courants, tout en se gardant une marge d'erreur en cas de variations du taux de rendement. Il existe un certain nombre de méthodes techniques susceptibles de faciliter cette démarche. Celle qui est généralement utilisée consiste d'abord à supputer un montant pour chaque source de revenus en se basant sur l'expérience du passé projetée dans le présent et, ensuite, à modifier cette supputation en fonction de la situation économique et des taux de changement actuels. Les résultats globaux de ces calculs pourront alors être comparés avec les dépenses prévues. Cette phase accomplie, les membres

de l'exécutif pourront considérer les graves problèmes de surplus, de déficit et d'équilibre budgétaire.

Subventions d'équilibre budgétaire*

Au milieu des années '70, il apparaît évident que les sommes d'argent rendues disponibles par les gouvernements fédéral ou d'état, grâce à des subventions d'équilibre budgétaire ou des programmes d'aide sectorielle, jouent un rôle déterminant dans l'élaboration du budget. Les subventions d'équilibre budgétaire sont considérées comme un soutien destiné à préserver la conformité entre les modèles de dépenses du gouvernement municipal et les politiques des gouvernements fédéral et d'état.

L'arrivée de telles subventions suscite une série de changements au sein du processus budgétaire tout entier, tant sur le plan des revenus que sur celui des dépenses. Ainsi, lorsqu'un octroi entraîne des dépenses additionnelles de la part de la municipalité, il pourrait devenir nécessaire de réduire l'importance ou le nombre des autres fonctions ou de trouver des revenus supplémentaires. Par contre, si une subvention permet que soit diminuée la participation financière de la municipalité à une activité donnée, il sera alors possible de consacrer plus d'argent à d'autres activités ou de réduire les taxes. On aura une vue d'ensemble plus cohérente et compréhensible de ces situations au cours du processus d'analyse du budget, et spécialement lors du processus de prévision des revenus.

Enfin, sur le plan pratique, on devra inclure aux prévisions détaillées des revenus, la nature, le montant et la date d'émission des subventions d'équilibre budgétaire. Cet aspect de l'élaboration du budget requiert du gestionnaire beaucoup de perspicacité en ce qui a trait aux procédures, parfois inextricables, d'attribution des subventions dans le cadre des ralations intergouvernementales.

Résumé

Le processus de prévision de revenus et celui de prévision des dépenses s'effectuent parallèlement et font appel aux mêmes principes d'organisation et aux mêmes procédés, avec cette différence que, dans le premier cas, existent des contraintes spécifiques quant aux sources de revenus. Les responsabilités des cadres municipaux sont aussi très grandes au moment de la prévision des revenus. Rappelons-nous que des méthodes précises existent pour faire une évaluation des revenus et que l'usage croissant des subventions d'équilibre budgétaire constitue un élément nouveau et déterminant pour le processus de prévision des revenus.

5) Les prévisions budgétaires

Les processus de prévision des revenus et des dépenses conduisent à un processus beaucoup plus large et complexe, celui des prévisions budgétaires.

Malgré les difficultés à faire des prévisions à une époque où les changements sont sans précédent, il n'en reste pas moins que les solides procédures budgétaires que nous connaissons permettent que tous les efforts possibles soient faits pour en arriver à des prévisions rationnelles de dépenses et de revenus et ce, pour une période de temps dépassant une année. On fait généralement des prévisions pour cinq ans à venir. Toutefois, le service du budget, ou toute autre unité administrative pertinente, devra soumettre,

---

* Note: Au Québec, nos lecteurs auront compris qu'il n'y a pas de subvention d'équilibre budgétaire, la loi obligeant les municipalités à préparer des budgets équilibrés.

à chaque année, un budget de fonctionnement et un budget d'investissement, tous deux échelonnés sur cinq ans. (Le budget d'investissement sera étudié séparément au chapitre 16). Ce plan quinquennal se divise en deux parties. Une partie porte sur la première année de cette période de cinq ans et elle consiste en l'ensemble des données de base permettant d'étayer les demandes de dépenses acheminées au législateur. La partie qui porte sur les quatre autres années est basée sur les prévisions soigneusement étudiées des nécessités de déboursés à venir et des probabilités de recettes, au cours de la même période.

Le plan quadriennal peut fort bien se présenter, soit en dollars constants, soit en dollars réels. La méthode courante consiste à élaborer les prévisions en dollars constants et à faire ensuite une réévaluation en tenant compte des fluctuations des prix prévus pour chaque catégorie ou activité de dépenses. Il faut toutefois éviter une application généralisée d'un pourcentage au budget total lorsqu'on désire rendre compte de l'inflation (ou de la déflation, le cas échéant). Par exemple, si, tout récemment, on a négocié les salaires pour une durée de trois ans, il est possible de calculer avec une grande précision l'augmentation qui s'ensuivra dans le coût de la main-d'oeuvre. Par contre, cette méthode ne peut pas s'appliquer avec la même exactitude dans le cas d'achats de véhicules automobiles et de pièces. Il faut donc faire une prévision budgétaire distincte.

Il en est de même dans le domaine des revenus où il est indispensable d'effectuer des calculs différents pour chaque source spécifique de revenus, plutôt que de prévoir un pourcentage uniforme basé sur le profil antérieur d'augmentation des revenus. En effet, si, par exemple, une ville dépend largement de l'impôt sur le revenu (lequel repose surtout sur les salaires) et si le taux de chômage est élevé, la ville ne pourra pas s'attendre à recueillir les recettes prévues, et celles-ci seront moins élevées que dans le budget antérieur.

Au moment des prévisions budgétaires, le directeur des finances devra tenir compte des prévisions démographiques. En effet, le nombre d'enfants d'âge scolaire ou fréquentant déjà l'école à différents niveaux déterminera les crédits qui seront affectés à l'éducation. En retour, ces prévisions influenceront, directement ou indirectement, la capacité de la municipalité à disposer de la taxe foncière ou d'autres taxes pour répondre à ses besoins. De la même façon les disparités de race et d'âge de la population seront-elles déterminantes sur les orientations de dépenses des différents services municipaux.

Un plan quadriennal de prévision budgétaire doit constamment être mis à jour, car des événements déterminants à cet égard surviennent quasi-quotidiennement. Ainsi, qu'un parc de stationnement devienne moins fréquenté à cause de modifications au réseau routier, ou qu'un employeur important fasse faillite, constituent des renseignements pertinents qui aident à faire les prévisions budgétaires.

Un point important devrait être pris en considération par l'administrateur en chef et le responsable des finances. C'est qu'en faisant ce type de prévisions à long terme, on est forcé de reconnaître et, partant, d'examiner sérieusement les coûts de l'argent prévisibles tout au long de cette période de quatre ans. En fait, des facteurs importants, tels que les coûts de l'inflation, les coûts d'une main-d'oeuvre de plus en plus expérimentée et le partage éventuel des gains issus d'une productivité nationale accrue, doivent être traduits en des termes concrets. Cette démarche a pour avantage d'obliger toutes les parties impliquées dans le processus de prévision budgétaire à réfléchir sérieusement sur ces données, ce qui a également pour avantage d'accroître les échanges de vues.

Si, par la suite, il devient nécessaire de faire des coupures budgétaires, l'ajustement qu'il faudra faire sera d'autant plus facile que des provisions auront été prévues dans le budget municipal, grâce aux techniques de prévision, lesquelles permettront de réagir aux éventuelles baisses de dépenses et de niveau de services.

6) La préparation du document budgétaire

Le document budgétaire, tel qu'il est présenté au corps législatif, est l'aboutissement de longues recherches intensives et de nombreux échanges d'idées entre les administrateurs. La version finale de ce dossier doit, pour produire un impact maximum, présenter l'information de la façon la plus claire possible, en accordant une attention particulière à la présentation des données numériques qui serviront aux décisions législatives. Les prochaines lignes vont d'ailleurs mettre en lumière les procédures à suivre à cet effet. Le document budgétaire renferme tous les documents, sans exception, qui seront soumis au corps législatif. Pour les grandes villes, l'entière documentation peut faire l'objet de plusieurs volumes de pièces justifiables.

Fonction et présentation du document budgétaire

La fonction globale du document budgétaire a été succinctement décrite par Moak et Killian:

> « *Le document budgétaire a pour objectif de présenter au corps législatif et au public un tableau d'ensemble compréhensible des opérations financières proposées pour l'année budgétaire. Il contient des textes et des données statistiques* »[14].

Les documents qu'on retrouve habituellement dans le document budgétaire sont les suivants: l'énoncé de la politique budgétaire, des annexes et des tableaux récapitulatifs; des rapports comparatifs; les prévisions détaillées des revenus; la présentation des programmes de travail et leur fonction; les prévisions détaillées des dépenses; des données justificatives et autres documents à l'appui et, lorsque nécessaire, une ébauche des revenus et des règlements d'affectation budgétaire[15]. Une loi d'état ou certaines chartes municipales ou toute autre disposition légale, peut exiger que soient inclus au dossier budgétaire des documents aussi spécifiques que les objectifs et les fonctions se rapportant aux dépenses prévues.

Énoncé de la politique budgétaire

L'énoncé de la politique budgétaire préparé par l'exécutif municipal et accompagnant le document budgétaire proprement dit, révèle l'état financier général de la ville. L'essentiel de cet énoncé présente les thèmes suivants: un exposé concis de la politique municipale; les objectifs généraux de la ville; l'expression claire du thème qui donne au budget son orientation globale; l'état des finances de la ville; les éléments-clés du budget, incluant les changements majeurs apportés aux programmes et les propositions d'augmentation ou de diminution des taxes; un rapport précis sur les secteurs qui présentent des problèmes spécifiques et, composante importante, une présentation très bien préparée des aspects fondamentaux que l'on fera ressortir, au besoin, à l'aide d'illustration[16].

Annexes et tableaux récapitulatifs

Les annexes et tableaux présentent une récapitulation clarifiée et à la fois enrichie de détails que l'énoncé de la politique budgétaire aurait omis de souligner. Cette récapitulation inclut un compte rendu des ressources municipales, des nécessités de dépenses et des besoins de revenus. De façon détaillée, les annexes et tableaux récapitulatifs renferment des renseignements sur les soldes d'encaisse nets, les comptes rendus d'évaluation, un bilan de la dette publique, des sommaires et études comparatives des revenus selon les sources principales et des études similaires sur la ventilation des dépenses. Cette récapitulation met en lumière toutes les composantes de l'énoncé des politiques budgétaires et permet qu'il soit possible, lors de son analyse, de faire des comparaisons.

Prévisions détaillées des revenus

Dans les grandes villes, les systèmes de classification des revenus renferment des centaines de catégories de revenus. Dans la pratique, la ventilation de chaque poste budgétaire doit normalement représenter 0,5% du total des revenus de la ville. Toutefois, le processus de prévision détaillée des revenus repose essentiellement sur deux points: fournir une information précise sur les sources d'où seront puisés les revenus et donner une prévision des montants qu'apporteront ces mêmes sources.

Prévisions détaillées des dépenses

Les prévisions des dépenses et les renseignements afférents aux programmes de travail couvrent une partie beaucoup plus grande de l'énoncé budgétaire que la ventilation des revenus (voir les illustrations 4-1, 4-2 ET 4-3). Cette phase consiste à présenter et à justifier les besoins globaux en dépenses, en fonction des nécessités inhérentes au développement municipal. La présentation des prévisions des dépenses peut être faite par secteur d'activités, ou par service, ou par activité-service. Lea auteurs américains Moak et Killian suggèrent que les prévisions détaillées des dépenses incluent les spécifications suivantes:

1. « Une description précise des fonctions de chaque service et de chacune de ses unités et activités; une section distincte réservée à des explications sur les changements majeurs proposés pour chaque activité.
2. Un tableau établi par objectifs principaux de dépenses, de l'ensemble des coûts requis pour chaque service et chacune de ses unités; un tableau détaillé des coûts nécessaires à la réalisation de chaque activité et à la fixation des changements proposés.
3. Une liste du personnel requis, de son affectation à chaque service, des titres et fonctions remplies dans le cadre de chaque activité, laquelle liste est accompagnée d'un rapport sur les changements proposés.
4. La détermination de la charge de travail relative à chaque activité »[17].

MUNICIPALITÉ DE SKOKIE

BUDGET 1975-76

DÉTAILS

CONDENSÉ BUDGÉTAIRE

Service : ÉCOLOGIE E
Unité d'affectation des ressources : Inspection 41
FONDS : G

CATÉGORIE	Dépenses de l'année précédant l'année dernière	Dépenses de l'année dernière	Budget actuel	Budget initial	Fonds supplémentaires	Équipement	Extensions de programmes	Nouveaux programmes	Demande budgétaire	Approbation du conseil
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Salaires	52 440	57 000	65 530	64 790	1 010		3 660		69 460	
Services contractuels	2 684	2 700	4 210	2 012	545		500	250	3 307	
Matériaux et fournitures	1 559	1 800	3 700	1 865	510			500	2 875	
Équipements	1 050	1 190	6 700	0	10 500		675	1 285	12 460	
Autres (préciser)										
Salaires	52 440	57 000	65 530	64 790	1 010		3 660	0	69 460	
Autres dépenses	5 293	5 690	14 610	3 877	11 555		1 175	2 035	18 642	
Total	57 733	62 690	80 140	68 667	12 565		4 835	2 035	88 102	

Annexe explicative

MUNICIPALITÉ DE SKOKIE

BUDGET 1975-76

DÉTAILS

Service : ÉCOLOGIE E

Unité d'affectation des ressources : Inspection 41

FONDS : G

___Fonds supplémentaires ___Nouveau programme

___Nouveaux équipements X Extension de programme

DESCRIPTION ET JUSTIFICATION — PRIORITÉ NO 1

Extension de notre programme d'application de la loi et de poursuites judiciaires. Nous avons réalisé que nous ne pouvons pas fournir de preuve suffisante lors d'un acte d'irrespect à la loi, parce que nos inspecteurs ne disposent pas d'un équipement photographique adéquat. L'an dernier nous avons obtenu des condamnations dans 80% des cas où nous avons pu fournir des preuves tangibles à l'aide de photographies. Dans les autres cas, notre taux de réussite n'était que de 18% puisqu'on ne disposait pas de preuves suffisantes. Nous demandons donc que chaque inspecteur soit doté d'une caméra 35 mm.

Dans le cadre d'opérations particulièrement vastes, nous avons eu besoin de conseils supplémentaires de l'ingénieur en écologie pour amener l'organisation en cause à se conformer volontairement à nos exigences. En conséquence, nous demandons une somme de 500 $ pour les services de consultation. Nous prévoyons pouvoir réduire ce montant plus tard, lorsque le cycle initial de notre programme sera complété, ce que nous prévoyons atteindre dans environ 24 mois.

Nous demandons un nouveau poste de commis junior pour aider le personnel dans son action d'amener les organisations à se conformer à la loi et dans la poursuite des contrevenants. L'an dernier, nos inspecteurs ont passé trop de temps à préparer les documents se rapportant à ces deux programmes. Le travail du commis pourrait libérer les inspecteurs dans une proportion de 32 heures par semaine, ce qui nous permettrait de faire dix (10) inspections de plus, chaque inspection durant environ 3,2 heures.

Résumé	Renouvelable	Non-renouvelable
Salaires	3 660	
Services contractuels	500	
Matériaux et fournitures		
Équipement		675
Autres		
Total	4 160	675
COÛTS TOTAUX	4 835	

SALAIRES — DÉTAILS

Titre du poste	Échelle de salaires	Nombre de postes	Salaire total	
			Renouvelable	Non-renouvelable
1	2	3	4	5
Commis junior	200-300	1	3 660	

AUTRES CATÉGORIES — DÉTAILS

Code	Description	Montants	
		Renouvelable	Non-renouvelable
6	7	8	9
615	Consultations, services professionnels et spéciaux	500	
919	Équipement photographique et matériel de précision, 5 caméras à 135 $ l'unité		675

Annexe explicative (suite)

MUNICIPALITÉ DE SKOKIE

___Fonds supplémentaires ___Nouveau programme **BUDGET 1975-76**

___Nouveaux équipements X Extension de programme **DÉTAILS**

Service : ÉCOLOGIE E
Unité d'affectation des ressources : Inspection 41
FONDS : G

DESCRIPTION ET JUSTIFICATION (suite)

719 Matériel de photographie et de dessin — hausse du coût attribuable à la récente hausse générale des prix causée par l'augmentation des frais d'importation. Coût prévu: 500 $

713 Équipement léger, outils, articles de quincaillerie — hausse attribuable aux augmentations de prix. Coût prévu: 10 $

Équipement:

994 Véhicules (automobiles et camions) — le remplacement de nos cinq voitures de patrouille est inévitable. Le milage moyen de tous nos véhicules dépasse 80 000 milles. Nous avons perdu 127 journées/voiture l'an dernier en raison du mauvais état de nos véhicules et nous avons eu deux accidents causés par des défectuosités mécaniques.

Le blâme ne revient pas au garage. Ce sont les voitures qui sont usées. Elles ont servi pendant deux années à la patrouille et nous les avons utilisées durant trois autres années. Coût prévu: 10 500 $

SALAIRES — DÉTAILS					AUTRES CATÉGORIES — DÉTAILS			
Titre du poste	Échelle de salaires	Nombre de postes	Salaire total		Code	Description	Montants	
			Renouvelable	Non-renouvelable			Renouvelable	Non-renouvelable
1	2	3	4	5	6	7	8	9
					773	Équipement léger, outils et articles de quincaillerie	10	
					994	Véhicules (automobiles et camions). Remplacement de 5 voitures à 2 100 $ chacune, coût net		10 500

Détails des dépenses
VILLE DE RALEIGH
Demande budgétaire: 1975-76

FORMULE 3

FONDS : D'administration
SERVICE : Finances
DIVISION : Comptabilité

ID. DU PROG.	IDENTIFICATION DU COMPTE		COÛTS ANTÉRIEURS			DEMANDE DU SERVICE			RECOMMANDATION DU GÉRANT		APPROBATION DU CONSEIL
	No code budget	Titre du compte	Réel 1973-74	Réel 1974-75	Budget actuel	Transposition de la demande	Demande supplémentaire	Demande totale	Somme réclamée	Remarques	Somme approuvée
A 4	B 6	C 20	D 9	E 9	F 9	G 9	H 9	I 9	J 9	K 8	L 9
CO1A	301-100	Salaires	42 074	46 066	61 591	64 670		64 670			
CO1A	301-213	Inscription et sous-inscription	65	65	100	100		100			
CO1A	301-231	Voyages	54		75	450		450			
CO1A	301-260	Fournitures de bureau	847	911	950	1 200		1 200			
CO1A	301-601	Ameublement de bureau	220	241	500	1 025		1 025			
		TOTAL	43 260	47 283	63 216	67 445		67 445			
		Vérification interne (p. 11)									
SO2A	301-100	Salaires					9 564	9 564			
SO2A	301-260	Fournitures de bureau					100	100			
SO2A	301-601	Ameublement de bureau					600	600			
		TOTAL					10 264	10 264			
		Vérification des dépenses investissement p. 14									
SO2B	301-100	Salaires					8 676	8 676			
SO2B	301-213	Inscription et sous-inscription					50	50			
SO2B	301-260	Fournitures de bureau					100	100			
SO2B	301-601	Ameublement de bureau					740	740			
		TOTAL					9 566	9 566			
		TOTAL DES PROGRAMMES					19 830	19 830			
											PAGE

ILLUSTRATION 4-2

Exemple de fiche détaillant certaines dépenses du Service des finances, Raleigh (Caroline du Nord).

ILLUSTRATION 4-3

Exemple de condensé des dépenses, budget des services d'utilité publique, Corpus Christi, Texas.

BUDGET ANNUEL

Service: Service d'utilité publique	Division: Gaz			Activité: Construction	Numéro: 5271
RÉSUMÉ DES DÉPENSES	Réelles 1970-71	Réelles 1971-72	Budget 1972-73	Prévues 1972-73	Budget 1973-74
100 RÉMUNÉRATION					
101 Salaires réguliers	183 207 $	186 107 $	193 590 $	188 200 $	213 600 $
102 Salaires-heures supplémentaires		4 651	5 000	5 000	5 250
109 Caisse de retraire	16 606	18 677	19 974	19 500	25 704
Total	199 813	209 435	218 023	212 700	244 554
200 MATÉRIAUX ET FOURNITURES					
209 Produits chimiques et fournitures d'entretien	1 139	1 101	1 250	1 100	1 250
212 Vêtements	1 596	2 493	3 500	2 600	2 600
216 Essence et librifiants	7 043	6 691	6 500	6 500	9 805
240 Outils et équipement léger	5 328	5 533	5 500	5 200	6 000
243 Équipement léger de bureau				50	
244 Fournitures de bureau	358	583	500	500	500
245 Matériels d'entretien	4 290	5 480	6 000	8 500	7 500
247 Compteurs et raccords	56 236	74 728	66 000	63 000	56 000
248 Conduits et raccordements	54 453	88 834	85 000	114 000	120 000
Total	130 443	185 443	174 250	201 450	203 655
300 SERVICES CONTRACTUELS					
301 Services professionnels	30	17	100	100	100
317 Réparations de véhicules	22 331	24 902	27 500	35 000	35 000
328 Frais de poste		8	30	30	30
332 Location	1 817	3 788	5 800	7 500	7 500
333 Frais de déplacement	180				
344 Téléphone et télégraphe		3	10	10	10
345 Construction et entretien de l'équipement	476	484	750	500	750
352 Cotisations à diverses associations et voyages de formation	241	25	430	430	200
362 Impression et publicité	218	365	1 000	700	1 000
363 Réparations de rues	1 415	1 864	2 000	1 200	1 800
Total	26 708	31 456	37 620	45 470	46 390
400 AUTRES FRAIS					
461 Dommages à la propriété des employés	1 436				
500 DÉPENSES D'INVESTISSEMENT					
503 Véhicules et machinerie	13 631		49 375	59 310	26 735
506 Autres équipements	1 770	191	3 035	2 720	2 290
Total	15 401	191	52 410	62 030	29 025
600 REMBOURSEMENTS					
601 Divers	(101 963)	(173 814)	(135 000)	(112 000)	(115 000)
TOTAL	271 838	252 711	347 303	409 650	408 624

ACTIVITÉ:

L'activité « construction » consiste à installer de nouvelles conduites de gaz (principales et secondaires) dans les nouveaux quartiers; à relier les nouveaux clients aux conduites principales; à installer des compteurs et des régulateurs; à fabriquer des tubes pour mesurer le gaz, des filtres et des séparateurs; à construire des postes de district ou des postes régionaux pour le contrôle de la pression du gaz et le contrôle des stations de compteurs et de régulateurs, et de divers autres éléments du système de distribution du gaz.

VILLE DE CORPUS CHRISTI, TEXAS

BUDGET ANNUEL

Service: Service d'utilité publique	Division: Gaz		Activité: Construction		Numéro: 5271
TITRES DE FONCTION	Échelle de salaires	ANNÉES / HOMMES Budget 1971-72	Budget 1972-73	Réelles 1-04-73	Budget 1973-74	Budget 1973-74
Contremaître en chef du réseau	25	2	2	2	2	21 191 $
Ingénieur adjoint !	23	1	1	1	1	9 269
Contremaître du réseau	22	3	3	3	3	27 791
Opérateur de machines III	21	2	2	2	2	18 313
Technicien en électrolyse	19	0	1	1	1	7 972
Technicien en électrolyse	18	1	0	0	0	
Préposé à l'entretien des appareils fonctionnant au gaz	16	1	1	1	1	7 371
Opérateurs de machine I	15	5	5	5	5	35 445
Sténographe	12	1	1	1	1	6 061
Mécanicien	11	4	4	4	4	24 009
Aide spécialisé	9	5	5	5	5	26 668
Manoeuvre	7	6	6	6	6	29 510
Total		31	31	31	31	213 600

Évaluation du programme	Chiffres réels 1970-71	Chiffres réels 1971-72	Budget 1972-73	Prévisions 1972-73	Prévisions 1973-74
Nouveaux raccordements (réseau municipal)	1 027	1 296	1 200	863	700
Nouveaux compteurs	844	1 179	1 300	750	700
Tuyaux installés (en pieds)	62 545	100 820	106 000	94 350	124 000
Lumières de gaz installées	720	453	500	300	200
Grilles de gaz installées	337	222	250	100	100

COMMENTAIRES

Le nombre des nouveaux raccordements et des installations de compteurs n'a pas atteint les prévisions établies pour 1972-73. Un ralentissement dans l'aménagement d'emplacements pour les caravanes a entraîné le retard d'un projet d'installation de 300 compteurs. De plus, la construction des habitations unifamiliales subventionnée par le gouvernement fédéral a été sérieusement restreinte. Si le temps le permet et si la construction connaît un ralentissement en 1973-74, les équipes seront affectées au remontage du réseau.

Le code 248 (120 000 $) se justifie par une hausse de plus de 35% dans le coût des conduits et des pièces d'ajustage.

Le code 601 (Remboursements) inclut les frais de construction que doit assumer la Corporation municipale du gaz de Corpus Christi.

Parmi les dépenses d'équipement, on prévoit le remplacement d'un camion de ½ tonne (2 600 $) l'achat de deux radios (1 750 $) d'un chargeur à haut tonnage (15 000 $) d'un excavateur de tranchées (4 500 $) d'un camion de 2 tonnes avec cabine (4 635 $) et d'un nouveau cingleur de conduite (540 $).

VILLE DE CORPUS CHRISTI,
TEXAS

Les méthodes employées varieront selon la taille et la complexité des villes et des gouvernements intéressés, et aussi selon les techniques budgétaires adoptées dans les différents cas.

Résumé

Le document budgétaire en est un d'une très grande importance. Il présente le plan des projets financiers du gouvernement municipal. Tous les efforts doivent être faits pour atteindre un haut niveau de qualité, tant dans sa présentation que dans son contenu. Le contenu du document budgétaire (énoncé des politiques budgétaires, annexes et tableaux récapitulatifs, prévisions détaillées des revenus et des dépenses) constitue le cadre financier général à l'intérieur duquel évoluera la municipalité.

7) La révision et l'adoption du budget

La révision formelle et l'adoption officielle du budget par le corps législatif s'inscrivent traditionnellement dans une série de phases que sont l'examen du budget par le conseil municipal, les audiences publiques, l'adoption des règlements d'affectation budgétaire et autres démarches officielles.

Certains phénomènes tels que la complexité des services municipaux, ainsi que l'application de techniques d'expertise dans le processus budgétaire soulèvent cependant des problèmes au moment où l'on soumet le budget à une révision publique. Par exemple, les groupes de citoyens qui sont directement intéressés par certains crédits budgétaires peuvent se sentir lésés lors des premières étapes du processus d'élaboration bugétaire. En fait, ils perçoivent le budget comme un processus irrévocable qui se dirige inexorablement vers son adoption et ils considèrent qu'au moment où le budget est dévoilé, il est déjà trop tard pour y introduire tout apport significatif. Ce point de vue est sans aucun doute contesté par les défendeurs de la procédure traditionnelle. Cette controverse, toutefois, fait maintenant partie de la vie politique municipale.

Au cours des prochaines lignes, nous résumerons le processus de présentation du budget et nous traiterons des procédures traditionnelles de révision et d'adoption du budget. Nous conclurons par une réflexion sur les facteurs informels et externes qui influent sur l'adoption du budget.

La présentation du budget

La présentation du budget s'effectue à deux niveaux. Elle est d'abord destinée aux membres du corps législatif, puis aux médias d'information. Dans le premier cas, la présentation du budget peut s'amorcer par la tenue de sessions d'étude à caractère non officiel auxquelles participeront le responsable de l'administration et les membres du corps législatif. Ces sessions d'information peuvent s'organiser en petits comités, ou encore aller jusqu'à regrouper tous les membres du conseil municipal. Ces rencontres revêtent généralement un caractère non officiel,mais elles sont parfois quasi officielles. Il va de soi que les sessions d'études et d'information se dérouleront efficacement si, avant le début de ces sessions, on a pris le soin de remettre une copie du document budgétaire à tous les participants. Ordinairement, c'est le responsable de l'administration qui fait la présentation formelle du document budgétaire aux membres du corps législatif. Il conviendra ensuite d'inviter les autres cadres administratifs, tels les directeurs de service, à prendre part aux études législatives subséquentes.

La présentation du budget aux médias d'information est tout aussi importante que la première. Elle requiert des talents exceptionnels en matière de relation publique. Au moment de cette présentation, tous les représentants des médias devraient avoir eu la chance de participer à des sessions d'information, et ils devraient avoir préalablement pris connaissance du document budgétaire.

Toutefois, le moment opportun pour la présentation du budget dépend entièrement de la décision du conseil municipal. En effet, si par exemple, le conseil municipal n'a pris connaissance du budget que très globalement, au moment de discussions informelles

avec le gérant municipal, il peut être imprudent et prématuré de communiquer des renseignements aux médias. Il serait de plus désobligeant envers les membres du conseil municipal que des communiqués de presse révèlent de l'information que les conseillers eux-mêmes ne connaîtraient pas à fond. D'autre part, si les médias sont présents aux dates et aux heures de diffusion des communiqués de presse fixées par le conseil municipal, ce que la plupart feront certainement, ils bénéficieront de sessions d'information préalables qui aideront les journalistes à rédiger des articles beaucoup plus exacts et informatifs.

Moak et Killian ont établi une liste des objectifs spécifiques du processus de révision législative. Ainsi, la révision budgétaire devrait permettre:

1. « Que les membres du corps législatif soient mieux informés en ce qui a trait aux politiques et aux programmes de travail projetés, ou déjà en vigueur.
2. Que le corps législatif ait droit de regard sur les réalisations de l'exécutif gouvernemental. De cette façon, les membres du conseil pourront apprendre à connaître les fonctionnaires qui travaillent sous leurs ordres et ainsi à mieux juger de leur compétence.
3. Que les citoyens reçoivent une plus grande information concernant les activités et les réalisations de leur gouvernement municipal.
4. Que les citoyens puissent exprimer leurs points de vue sur les propositions contenues dans le budget touchant les projets d'offres de services et de collecte de revenus.
5. Que les membres du corps législatif puissent déceler les faiblesses du budget qui auraient échappé à l'attention du responsable de l'administration.
6. D'établir, pour l'année financière à venir, des politiques et des programmes qui porteront sur les deux aspects dépenses et revenus contenus dans le document budgétaire »[18].

Une fois commencé l'examen du budget, on peut être amené à consacrer une longue période de temps au processus de révision et d'adoption. Ce délai reflète en partie le soin qu'on doit mettre à respecter les exigences légales. Moak et Killian résument clairement les problèmes qui découleraient d'un intervalle de temps, soit trop long, soit trop court:

> « *Si une période de temps dépassant soixante jours est allouée à la révision et à l'adoption du budget, cela peut entraîner une précipitation ou un recul, selon le cas, dans certaines opérations administratives. Par contre, si la période de temps est inférieure à soixante jours, on manquera de temps, dans presque tous les cas, pour une réflexion approfondie sur les propositions budgétaires.* »[19]

Nous devons aussi considérer la tâche qu'ont les administrateurs de défendre et de justifier le budget qu'ils proposent devant le corps législatif. Il revient au conseil exécutif de faire cette présentation devant le corps législatif. Cette phase fait appel à une conjugaison des efforts du responsable de l'administration, du directeur des finances, du responsable du budget et des directeurs de service. Grâce à son cadre de travail qui lui fournit la possibilité d'acquérir de solides connaissances et tous les renseignements requis, grâce aussi à sa capacité de présenter le budget de façon cohérente et soutenue et à sa volonté de consentir à des compromis quand cela est nécessaire, le responsable de l'administration sera en mesure de présenter toute une série de recommandations préparées conjointement et non pas par lui seul.

Par ailleurs, les audiences publiques portant sur le budget peuvent varier des réunions informelles dans les petites villes, jusqu'aux assemblées officielles (avec enregistrement sténographique) dans les villes importantes. Cette question de participation du public est une entité qui évolue constamment et qui se compose de groupes aux intérêts variés, organisés et structurés à différents degrés. On y retrouve des organisations de

citoyens, des chambres de commerce, des associations professionnelles, des particuliers, des sociétés et des corporations, des groupes d'employés, des minorités, des mouvements féministes, des comités de quartier, des rassemblements populaires, des organes d'information, des syndicats ouvriers, etc. Il est certain que le degré de participation de ces groupes d'intérêt dépendra du contenu du budget et du contexte socio-économique propre à la collectivité concernée.

L'adoption officielle du budget constitue la dernière étape de ce processus. Son objectif vise à conférer un statut légal aux programmes de dépenses et de revenus contenus dans le document budgétaire.

Les pressions extérieures

Le précédent exposé s'est attaché à décrire les étapes formelles qui mènent à l'adoption du budget municipal. Il convient maintenant de traiter de certaines pressions informelles — et souvent externes — qui s'exercent sur le processus budgétaire.

L'élaboration du budget requiert de plus en plus de connaissances techniques, particulièrement depuis l'avènement des nouvelles méthodes budgétaires. De plus, l'expansion des services municipaux modernes a débouché sur une complexité croissante des politiques d'orientation budgétaires. En fait, l'action gouvernementale pèse de plus en plus lourdement sur la vie des citadins, avec ce résultat que la « machine » administrative et budgétaire semble devenir de plus en plus compliquée et s'éloigner des citoyens. Il apparaît donc que le public n'intervient que dans les toutes dernières phases du processus budgétaire, alors que le budget est quasi complété et que l'issue semble inéluctable.

Des fonctionnaires astucieux d'un quelconque niveau de l'administration municipale, reconnaissent depuis longtemps qu'une consultation sans caractère officiel auprès des groupes de citoyens intéressés particulièrement par certaines sphères du budget, peut faciliter l'adoption du budget par le corps législatif, ainsi que son acceptation par le public. Il est de plus en plus évident qu'un chef de service qui doit préparer les documents de travail relatifs au document budgétaire, manquera à sa tâche s'il ne prend en considération que les données de planification et autres renseignements recueillis au sein de son service ou de l'administration municipale. Il est même de son devoir d'aller sur le terrain pour recueillir les renseignements supplémentaires que les groupes d'intérêt ont à communiquer sur des sujets particuliers. De plus, il est tout aussi utile de chercher à connaître ce que le grand public a à dire. On entend par public les personnes qui ne sont pas nécessairement représentées par des éléments dynamiques, ni par de puissantes organisations. Par exemple, quand on planifie l'installation d'équipements récréatifs, on doit chercher à connaître l'opinion tout autant de l'usager moyen que des associations athlétiques ou autres groupes similaires.

Résumé

La présentation du document budgétaire et les méthodes de révision doivent faire l'objet d'une attention toute particulière de la part des administrateurs municipaux et ceux-ci doivent y consacrer une bonne partie de leur horaire de travail. De plus, chacune des étapes possède ses caractéristiques propres et varie selon la ville concernée. Depuis quelque temps, on accorde autant d'importance aux phénomènes de pressions et de relations externes et non officielles qu'internes et officielles et ce, tout au cours de cette phase de la procédure budgétaire.

8) L'exécution du budget

La phase finale du processus budgétaire est évidemment l'exécution du budget. La dernière partie de cet ouvrage décrira en détails les mécanismes financiers et administratifs qui structurent les opérations financières annuelles. La présente section soulignera

les principaux éléments de l'exécution du budget et traitera de ventilation et d'affectation des crédits, de contrôles comptables, de contrôles de gestion, d'états financiers et de rapports de la productivité.

Les fonctions qui se rapportent à l'exécution du budget sont résumées comme suit par Moak et Killian:

1. « Élaborer un cadre méthodique qui permettra que les objectifs approuvés pour le présent exercice financier soient réalisés.
2. Assurer qu'aucun engagement financier et aucune dépense ne seront contractés, à moins d'une autorisation formelle.
3. Économiser les ressources de la ville qui ne sont pas essentielles à la réalisation des objectifs approuvés dans le présent budget annuel.
4. Fournir, à intervalles réguliers, un bilan comptable rendant compte de la façon dont la gestion des ressources engagées a été conduite »[20].

Le système d'affectation des crédits

Au plan strictement légal, une ville, une municipalité, un comté ou un quelconque gouvernement local ne peut engager des dépenses avant d'y être autorisé par voie de réglementation. Une fois les exigences légales satisfaites, il revient aux gestionnaires (eux-mêmes soumis à des contraintes juridiques) de distribuer les sommes d'argent suivant une fréquence spécifique, le plus souvent trimestrielle. Ainsi, on s'en rapporte généralement à un système d'affectation des crédits. L'objectif principal de ce système consiste à s'assurer non seulement que les sommes d'argent sont employées convenablement, mais aussi que les dépenses rencontrent les besoins qui varient largement d'une activité à une autre. La surveillance des terrains de jeux en été et l'enlèvement de la neige en hiver, en sont deux exemples manifestes. Sur le plan technique, la répartition de crédits s'effectue à l'intérieur d'un cadre général de ventilation, lequel partage les crédits entre les unités d'organisation, les programmes de travail et autres classifications[21].

Le système de répartition des crédits repose fondamentalement sur la variable temps. Par conséquent, ce système répartit les crédits sur une base mensuelle, trimestrielle ou autre. Ainsi, c'est la structure même du système qui déterminera les détails du niveau de répartition des crédits. Lorsqu'on instaure un tel système, il faut porter une attention particulière au choix d'une période de temps appropriée, aux catégories de dépenses, aux provisions spéciales destinées au service du personnel et autres articles, et à la question des crédits non utilisés. Il faut aussi prendre en considération certaines exigences légales, comme dans le cas, par exemple, du responsable de l'administration qui est tenu d'approuver le système de répartition budgétaire avant le début de l'exercice financier.

Or, comme l'instauration d'un tel système extrêmement détaillé peut devenir coûteux en écritures administratives, il est à la fois économique et efficace de traiter semi-automatiquement toute modification apportée aux attributions budgétaires, surtout lorsque les crédits impliqués sont peu élevés. Finalement, il est prudent de prévoir des procédures légales et administratives qui, le cas échéant, faciliteront l'adoption de crédits budgétaires supplémentaires ou extraordinaires et autoriseront certains transferts de fonds.

Les contrôles comptables

Les contrôles comptables constituent un autre aspect important de l'exécution du budget.

En effet, comme le système de répartition des crédits serait défaillant si les organisations concernées outrepassaient leurs limites financières, il convient que le responsable des finances, qui agit sous l'autorité du responsable de l'administration, institue et contrôle des systèmes de contrôle comptables. On pourra donc tenir séparément des grands

livres de contrôle budgétaire **(budget control ledgers)** pour chacune des unités importantes de travail, autoriser des dépenses au moyen de formulaires destinés à cette fin et présenter des documents justificatifs au responsable des finances. Une des plus importantes opérations de contrôle consiste à finalement produire des rapports périodiques sur la situation comptable de la ville. Ces rapports peuvent aller des rapports quotidiens des transactions et des soldes jusqu'aux rapports très spécialisés dressés pour une activité spécifique, une unité de base ou une période particulière. L'utilisation des méthodes modernes de traitement automatique des données facilite maintenant le fonctionnement de contrôles comptables, car ces systèmes réduisent considérablement le temps minimum requis pour la production des rapports.

Les contrôles de gestion

Les contrôles de gestion sont le dernier aspect de l'exécution du budget. Sans cette composante, le contrôle financier proprement dit serait incomplet.

Les contrôles financiers ont fondamentalement pour tâche d'enregistrer les décisions financières déjà prises. Les contrôles de gestion ajoutent au contrôle financier une dimension, celle qui regarde le niveau concret du travail à accomplir et des coûts qui en résulteront avant que quelque obligation financière ne soit contractée. Cette approche, qualifiée de « point d'origine », requiert un leadership actif de la part du responsable de l'administration et une diffusion « in extenso » des politiques de gestion auprès des superviseurs et cadres administratifs. De plus, une définition précise des responsabilités, des lignes d'autorité et des réseaux d'information faciliteront ce processus de contrôle. On peut même établir des méthodes de contrôle distinctes pour le service du personnel – poste qui requiert les dépenses les plus importantes – aussi bien que pour les commandes et réquisitions de travail. Des dispositions particulières de contrôle peuvent devenir nécessaires dans le cas des services d'utilité publique et d'autres dépenses spécifiques. Finalement, les programmes de revenus auront leurs propres mesures de contrôle.

Conséquemment, les contrôles de gestion varieront depuis les états financiers jusqu'aux rapports de productivité. On dresse les rapports de productivité, soit sur une base de heure/homme, soit suivant la méthode de comptabilité de prix de revient, soit à partir des nouvelles méthodes de contrôle budgétaire se rapportant à la rationalisation des choix budgétaires (PPB) ou aux procédés de mesure de la productivité.

Quelles que soient les méthodes employées, l'efficacité des contrôles de gestion dans le processus d'exécution du budget s'évaluera dans la mesure où se concrétisera l'absence de faiblesses traditionnelles telles que l'omission d'exercer un contrôle budgétaire sur certains fonds, trop de dépenses excédant les affectations budgétaires, l'emploi abusif de crédits extraordinaires et de crédits supplémentaires ou imprévus, et le retard dans le paiement des factures. En fait, aucune ville ne peut se permettre de telles erreurs, surtout à une époque où les pressions financières sont grandes.

Résumé

Les lignes précédentes ont mis en lumière l'importance d'une exécution efficace du budget et en ont souligné les mécanismes de contrôle: le système d'affectation des crédits, les contrôles comptables et les contrôles de gestion. Ces mécanismes sont interdépendants et seule une approche globale, accordant à chacun une importance pondérée par rapport à l'ensemble, assurera que les fonctions et les responsabilités inhérentes à l'exécution du budget soient remplies.

La vérification et l'évaluation

On a jusqu'à maintenant tenté de faire ressortir l'interdépendance de la gestion et des finances dans le processus budgétaire. On a de plus mentionné que les étapes de ce

processus se déroulent à l'intérieur d'un cycle budgétaire établi d'après un calendrier d'exercice annuel. Aujourd'hui, de nouvelles méthodes de vérification et d'évaluation ont étendu la fonction traditionnelle de vérification, qui avait pour but de vérifier la fidélité, la légalité et la précision des états financiers, de façon que soit améliorée la réalisation des objectifs de gestion poursuivis par le gouvernement local. À cette fin, nous avons retenu l'expression « vérification de gestion » **(performance audit)** que le Vérificateur général des États-Unis d'Amérique a décrite comme devant inclure les trois éléments suivants:

1. « L'élément finances et conformité aux lois qui détermine:
   a) si les opérations financières sont correctement menées;
   b) si les rapports financiers du service ou de l'unité qui fait l'objet d'une vérification, sont dressés avec objectivité;
   c) si le service ou unité en question s'est conformé aux lois et réglementations applicables.
2. L'élément économie et efficacité qui détermine si le service ou l'unité administre et utilise bien ses ressources (personnel, biens, espace, temps, etc.) d'une manière efficace et économique, et qui détermine les causes des inefficacités et des pratiques non économiques, de même que les imperfections des systèmes d'information de gestion, des procédés administratifs et des structures organisationnelles.
3. L'élément résultats des programmes: cet élément détermine si les résultats et les bénéfices et avantages escomptés sont atteints; si on répond aux objectifs fixés par le corps législatif ou par quelconque autorité compétente, et si le service ou l'unité a envisagé plus d'une solution qui permettrait d'atteindre les mêmes résultats à des coûts inférieurs »[22].

Cette définition de la « vérification de gestion » exprimée par le **U.S.General Accounting Office (GAO)** témoigne des efforts que tente le gouvernement fédéral américain pour contrôler les programmes financés à même ses fonds. Ces normes ne s'appliquent pas seulement aux organismes fédéraux, mais aussi à toutes les entreprises privées liées par un contrat avec le gouvernement fédéral, et à tous les gouvernements d'état et locaux qui reçoivent des subventions fédérales. L'envergure de ce type de vérification dépasse largement les opérations comptables du secteur privé.

Les normes fixées par le **GAO** visent à encourager les gouvernements locaux à mettre ensemble leurs efforts dans l'évaluation des programmes. L'évaluation a pour but principal d'assurer une meilleure responsabilité, c'est-à-dire admettre de voir à quel point les programmes ont atteint les objectifs exprimés.

Les techniques de mesure sont les instruments principaux de l'évaluation. Longtemps reconnues comme un moyen permettant d'obtenir tous les renseignements sur l'état de l'économie et son efficacité, les techniques de mesures n'en sont pas moins demeurées imprécises et parfois illusoires en raison des nombreuses variables qui influent sur la productivité, et à cause aussi de la difficulté à quantifier de nombreux programmes, services, activités et tâches produits quotidiennement par des milliers de gouvernements locaux aux États-Unis. Pendant plusieurs décennies, des tentatives sporadiques ont été faites pour améliorer ces techniques de mesure, mais ce n'est qu'au début des années '70 qu'un groupe de travail entreprenait une action commune sur une grande échelle. Ce groupe de travail était constitué de l'**Urban Institute**, l'**International City Management Association**, le **Metropolitan Government of Nashville – Davidson County** (Tennessee), la ville de Saint-Petersbourg (Floride), le **National Science Foundation** et l'**Office of Policy Development and Research of the US Department of Housing and Urban Development**. Leur rapport initial contient une liste explicative des principales mesures de l'efficacité pouvant servir dans le cas de différents services. Ce rapport est présenté sous quatre rubriques: les objectifs, les normes de qualité, les techniques de mesures spécifiques et les procédés de cueillette des données[23].

Les données concernant l'efficacité d'un service ne sont qu'un aspect des renseignements requis pour procéder à l'évaluation. En effet, les coûts, les données concernant la charge de travail et les rapports financiers produits par les systèmes de comptabilité financière et de comptabilité de prix de revient constituent aussi des sources d'information essentielles au programme de révision et de planification. En fait, il semble que tout le processus de vérification et d'évaluation repose sur la définition des buts et objectifs poursuivis par la ville. Cette considération nous amène à traiter de la rationalisation des choix budgétaires (système PPB). C'est sur ce dernier thème que les villes et les gouvernements locaux devront continuer de se pencher s'ils veulent arriver à construire un système efficace de mesure adapté à leurs opérations budgétaires annuelles.

La rationalisation des choix budgétaires (le système PPB)

On a tenté jusqu'à maintenant de mettre en lumière l'essentiel du processus d'élaboration du budget. On a aussi tenté de couvrir la question dans une optique qui se voulait équilibrée et applicable à toutes les villes, indépendamment de leur grandeur ou de leur importance. Afin de faire ressortir les étapes fondamentales dudit processus, on a évité d'exposer en détail ce qu'il conviendrait d'appeler les méthodes distinctes et spécifiques d'élaboration du budget.

La mécanique des systèmes budgétaires de certaines villes, tout comme leurs concepts, sont le reflet de diverses méthodes budgétaires. Sur toute l'étendue des États-Unis, les pratiques budgétaires diffèrent quant au degré de traditionalisme avec lequel on élabore les budgets. Ils diffèrent aussi quant à l'importance accordée aux diverses responsabilités administratives. Ils se différencient encore au niveau de l'utilisation de l'approche par la productivité et, enfin, quant à l'application de la méthode de rationalisation des choix budgétaires (système PPB, qu'une minorité de villes seulement a rendu effectif jusqu'à présent). En fait, au milieu des années '70, on s'est rendu compte que le système PPB n'avait pas soulevé autant d'enthousiasme qu'on l'avait espéré, une décennie plus tôt. On ne peut pas dire, toutefois, que ce système n'a pas été sans influence sur les nouveaux secteurs budgétaires municipaux.

Ces considérations amènent donc à présenter une vue générale des difficultés et des défis qui, du point de vue de la gestion, accompagnent l'implantation de tout nouveau système budgétaire. Nous examinerons aussi les éléments fondamentaux du système PPB (rationalisation des choix budgétaires).

L'implantation de nouveaux systèmes

Abordons donc, dans une perspective de gestion, les aspects caractéristiques de toute implantation de nouveaux systèmes budgétaires. Servons-nous pour le faire de deux études. L'une d'elle a été menée par Meltsner et Wildavsky. Elle consiste en une évaluation critique des possibilités de réforme budgétaire[24]. L'autre, signée par Borut, exprime davantage le point de vue de ceux qui recommandent une réforme budgétaire et qui doivent, par la suite, assumer la mise en oeuvre d'un nouveau système[25].

Les travaux de Meltsner et Wildavsky fournissent des observations qui portent sur l'essence même du processus budgétaire. Ils font ressortir l'importance des contraintes financières rigoureuses auxquelles sont soumis les cadres municipaux, ainsi que sur la pratique administrative conservatrice qui en découle généralement:

> *« Le comportement des administrateurs municipaux au niveau du processus budgétaire est simple. En fait, ces cadres ne procèdent pas à une révision totale du budget, mais ils n'apportent que des modifications marginales au montant de base, compte tenu des contraintes générales concernant les ressources financières. Ils font appel à des méthodes simplifiées, pas seulement pour réduire le budget, mais pour écarter l'épineux problème de la prise de décision . . .*

Les conclusions d'études récentes portant sur les finances municipales n'inspirent guère d'optimisme auprès des cadres municipaux, car il est devenu problématique de trouver des sources de revenus. Le peu d'argent disponible est donc réparti selon des règles décisionnelles fort simples qui réduisent le plus possible les calculs et qui atténuent les pressions politiques les plus flagrantes »[26].

À la suite d'une étude de cas concernant l'élaboration du budget municipal à Oakland, Meltsner et Wildavsky rendent compte de leurs observations comme suit:

« *Dans quelle mesure les soucis journaliers du gestionnaire municipal et de son équipe de travail, concernant l'élaboration du budget, sont-ils un rituel dénué de sens qui devrait intéresser davantage un anthropologue qu'un spécialiste de l'administration publique? . . . Pour répondre brièvement, disons que le processus budgétaire n'est pas dénué de sens, et qu'il a d'importants usages. Cependant, ce processus ne consiste pas à affecter les ressources à partir d'une logique politique très précise, mais plutôt selon une volonté politique de maintenir l'impôt foncier à son plus bas niveau . . .* »[27].

Connaissant cette orientation générale de la fonction budgétaire dans les villes, surtout dans les villes qui sont aux prises avec des problèmes financiers, Meltsner et Wildavsky sont sceptiques quant à l'adoption de nouveaux systèmes budgétaires. Ils caractérisent le budget-productivité, par exemple, en termes peu élogieux:

« *Voilà quelques années, les cadres gouvernementaux n'avaient qu'une marotte: réformer le système budgétaire en instaurant un système de budget-productivité. Les praticiens de cette réforme se souviennent certainement des longues et pénibles nuits passées à tenter d'élaborer des activités, des fonctions, des instruments de mesure de travail et de la productivité, et des facteurs de fluctuation des coûts. Sans aucun doute le budget-productivité n'était-il qu'une vaste conspiration servant à sauver du chômage les experts en comptabilité de prix de revient . . .* »[28].

Meltsner et Wildavsky tempérèrent toutefois cette vive assertion en admettant que:

« *. . .associé à un système de comptes-rendus des progrès réalisés qui s'échelonnaient tout au long de l'exercice financier, le budget-productivité peut, s'il est appliqué sur une base sélective, contribuer à contrôler les coûts, en augmentant l'efficacité avec laquelle les activités agréées et répétitives sont réalisées* »[29].

Ces mêmes auteurs apportent aussi une observation générale réaliste qui vise à éclairer toute étude portant sur l'implantation de nouveaux systèmes budgétaires:

« *Les propositions de réforme du processus budgétaire et celles qui préconisent que soit accordée une plus grande attention à l'analyse des politiques, doivent tenir compte de certaines réalités inhérentes au gouvernement municipal. . . Une proposition de réforme qui négligerait les aspects de contrôle budgétaire et de coupure des coûts, risque fort de ne pas être adoptée. Une proposition qui impliquerait une augmentation substantielle du personnel, suscitant alors des coûts accrus pour l'administration municipale, n'est guère applicable. Nulle proposition qui exigerait, dans son application, des analyses très poussées ne saurait être populaire. Une proposition qui s'appuierait sur l'existence ou l'éventuelle disponibilité de données se rapportant aux décisions actuelles, a peu de chance d'être viable pour les années à venir* »[30].

Meltsner et Wildavsky arrivent donc à la conclusion que « il n'est nul besoin que chacune de nos villes se dote de systèmes complexes d'élaboration des programmes, tel le système PPB »[31]. Voici comment ils définissent ce système:

« *Théoriquement, un système de rationalisation des choix budgétaires est composé de trois éléments:*

a) une phase dite analytique qui sert à évaluer les programmes existants et à en proposer de nouveaux;

b) un plan financier pluriannuel qui présente une liste, la plus complète possible, de programmes axés sur les extrants; une liste qui indique aussi les coûts de ces programmes et qui mentionne les indices qui permettront de vérifier les résultats atteints pour ces programmes;

c) une matrice budgétaire et une mémoire de programme qui permettent de traduire le budget de programmes dans les termes du processus budgétaire traditionnel, avec ses codes, procédures et particularités propres. . . »[32].

Meltsner et Wildavsky poursuivent en soulignant les difficultés pratiques survenues à la suite de l'implantation, au milieu des années '70, du modèle PPBS du **US Department of Defense** dans les organismes fédéraux et dans les gouvernements locaux. Le succès mitigé qu'on a alors connu renforce les réserves des auteurs vis-à-vis de l'implantation de ce système.

Pour sa part, Borut rapporte les difficultés éprouvées au sein de l'administration municipale d'Ann Arbor (Michigan) au moment de l'implantation du système PPB. En tant qu'administrateur en exercice, Borut a constaté que la clef de voûte de l'implantation d'un nouveau système, tel le PPB, réside dans l'attention que l'on accorde au facteur humain.

« L'implantation, au sein d'une organisation, d'un nouveau système qui vient modifier les modèles de comportement déjà établis et les relations existantes, peut fort bien être source d'anxiété, de peur, d'hostilité et même de résistance. Il faut donc, avant tout, se soucier de structurer et de modifier le modèle de comportement de façon à rendre fonctionnel le nouveau système, à la fois pour le confort du personnel impliqué et pour la réalisation des objectifs généraux de l'institution. . . À moins que divers éléments techniques du système PPB ne soient modifiés, adaptés et soigneusement structurés pour répondre aux caractéristiques particulières du comportement d'une organisation, les probabilités de succès de ce système sont considérablement réduites, quels que soient les critères de rendement »[33].

Borut juge qu'on ne doit définitivement pas tenter d'instaurer un nouveau système lorsque le processus budgétaire est en cours:

« Nous avons appris, après avoir tenté à deux reprises d'implanter un nouveau système et déployé tous nos efforts et notre bonne volonté, que tant que le processus budgétaire est en cours, il n'est vraiment pas opportun d'instaurer une nouvelle façon de budgétiser. En effet, le processus budgétaire représente une période de crise et de tension durant laquelle le personnel, tant les chefs de service que les comptables ou que les administrateurs municipaux, se blottit dans une attitude réactionnaire et conservatrice à mesure que l'échéance de la préparation du budget approche. En d'autres mots, les gens qui subissent ces pressions sont incapables d'assumer des changements en cours de processus. Ils préfèrent plutôt continuer avec les mêmes méthodes dans lesquelles ils se sentent plus à l'aise, même s'ils sont conscients que cette attitude peut ne pas être dans leur intérêt »[34].

Ayant à l'esprit ces prudentes et précieuses observations et n'oubliant pas les résultats qui ont découlé, depuis les années '60 jusqu'à maintenant, des nombreuses tentatives d'implantation du système PPB, nous pouvons étudier plus à fond les composantes actuelles du système PPB.*

---

* Voir également: GRAVEL, Robert-J., « Le PPBS et les municipalités », ENAP, Université du Québec, Québec 1976, 144 pages.

Les principes fondamentaux du système PPB

Sous le système PPB, les concepts de « responsabilité » (obligation de rendre compte) et de budget-productivité demeurent, en pratique, deux éléments importants du processus budgétaire municipal. L'avantage principal du système PPB, comme l'ont tellement soutenu ses défenseurs, est qu'il permet de résoudre l'épineux problème de la fixation des priorités[35].

Un budget-responsabilité **(accountability budget)** bien administré assure que les crédits votés dans le budget servent à acheter les biens déterminés et à embaucher le personnel prévu, comme le voulait le responsable du budget. Quant au budget-productivité, il regroupe en catégories les biens et le personnel, selon leurs activités propres, lesquelles sont rattachées à un objectif spécifique. L'apport du système PPB consiste à fournir aux gestionnaires et aux chefs de division l'information dont ils ont besoin pour répartir les ressources parmi les nombreux revendicateurs. Avant tout, ce système permet de comparer les rendements particuliers de diverses utilisations des fonds publics. On peut même en arriver à déterminer si les fonds ne pourraient pas être utilisés dans le secteur privé de façon plus productive qu'ils ne le sont dans le secteur public.

Le processus budgétaire municipal doit remplir éventuellement deux fonctions. D'abord, il doit fixer un plan d'organisation, de contrôle et de mise à jour quotidienne des recettes et déboursés. Ensuite, il doit déterminer le niveau de productivité que tel ou tel service devra atteindre. Dans le cas d'une entreprise commerciale, on s'acquitte de cette seconde tâche en étudiant l'économie de marché: ce sont les consommateurs qui, par leur pouvoir d'achat, fixent quelle quantité de quels biens devra être disponible. Toutefois, la plupart des services municipaux ne se négocient pas selon un système de prix. Dans ce contexte, l'apport principal du système PPB consiste à répondre à la question: « Quelle quantité de quels biens? », et ce de manière formelle plutôt que de façon indéfinie et imprécise, comme le font le budget-responsabilité et le budget-productivité.

L'utilisation du système de rationalisation des choix budgétaires suppose tout particulièrement:

1. Une analyse des objectifs sous-tendus par les dépenses gouvernementales municipales, et de la manière dont seront atteints ces objectifs;

2. La réalisation d'un plan financier pluriannuel détaillé;

3. L'établissement d'une programmation servant à la présentation des données de manière que celles-ci puissent être utilisées par les directeurs de service, par le gérant municipal ou l'administrateur en chef et par le directeur des finances lorsqu'ils auront à prendre des décisions majeures.

Tout processus budgétaire cohérent devrait finalement prévoir la transposition, dans le document budgétaire, des décisions importantes, et ce, sous forme d'articles détaillées en vue de leur approbation finale par le corps législatif.

Cette nouvelle approche nécessite alors un document officiel connu sous le nom de « plan financier et de programmation » (PFP). Essentiellement, ce plan fournit la même information et les mêmes contrôles que le font le budget-responsabilité et le budget productivité, mais avec cette différence importante que les services et les coûts sont projetés aussi loin que possible dans le futur. Plus encore, les extrants physiques et les données financières y sont présentés sous forme de tableaux, et les objectifs et la productivité y sont décrits en des termes les plus précis possible. Par conséquent, le PFP tient compte des implications que peuvent entraîner, dans le futur, les décisions prises dans le présent budget. Ce plan aide aussi à faire des choix parmi tous les programmes et fait ressortir les secteurs d'intervention où il y a chevauchement.

Un autre document important du système PPB est le mémoire de programmes (MP) qui peut permettre de répondre à toutes les questions que se posent les décideurs, ainsi qu'à toutes les questions qui leur sont adressées. Tout aussi rebutant que peut paraître ce processus aux yeux des décideurs continuellement soumis à des pressions venant d'une multitude de groupes, ce système les amène tout de même à prendre des décisions rapides. Le mémoire de programmes (MP) s'institue donc comme un moyen d'inciter les gouvernements à l'action, de la même manière qu'une analyse des profits et pertes incite l'entreprise privée à prendre certaines mesures. Ce « processus d'incitation » s'accomplit en six étapes fort simples:

1. Chacun des programmes recommandés par un service est examiné dans le document « mémoire de programmes », afin que l'on voit comment ledit programme répondra, au-delà de quelques années, à un besoin connu et spécifié. Les estimations de coûts sont faites en fonction des objectifs de l'activité et des types de besoins qui ont été reconnus.

2. Les objectifs du programme sont alors décrits le plus précisément possible, tant en termes quantitatifs que physiques.

3. Les bénéfices et coûts du programme sont calculés sur un certain nombre d'années, compte tenu encore une fois des recettes et des coûts prévus pour toute la période fixée.

4. Les différents procédés qui permettent d'atteindre un objectif donné sont examinés en termes de coût/efficacité. Les hypothèses et critères pouvant servir à faire un choix justicieux doivent être clairement énoncés.

5. Les raisons motivant le choix final d'une procédure qui sera utilisée devront être rigoureusement et largement exposées.

6. Tous les facteurs variables et les incertitudes rattachées à une décision doivent être dévoilés et analysés.

D'autre part, il faut noter que l'analyse détaillée sur laquelle repose le système de rationalisation des choix budgétaires, n'élimine pas la nécessité d'un bon jugement. En outre, le système PPB est conçu de façon telle qu'il procure au gérant municipal, au responsable des finances, au conseil municipal et aux électeurs toute l'information dont ils ont besoin et dont ils devraient s'inspirer pour prendre les meilleures décisions possibles quant à l'affectation des ressources publiques. De plus, même sous le système PPB, le budget par poste demeure le centre de contrôle de l'affectation des crédits parmi les différents services municipaux. Aussi, les taux trimestriels et mensuels de dépenses fixés par les gestionnaires municipaux servent de points de référence aux cadres responsables du service du budget. La continuité dans l'analyse et la préparation du budget (caractéristique principale du système PPB), devrait normalement contribuer à éliminer la folle course de la fin de l'année financière, période où tous s'affairent à fixer la teneur des opérations financières de l'année qui vient[36].

Le système de rationalisation des choix budgétaires essaie de répondre systématiquement, mais à long terme, à la question suivante: « Qu'esssayons-nous réellement d'atteindre, et pour qui? » Il est certain qu'une telle procédure budgétaire aura des implications sur tout le processus de préparation et d'exécution du budget. Au milieu des années '70, il était toutefois trop tôt pour juger, de façon appropriée, des implications du système PPB, puisque celui-ci suppose un développement à long terme. En effet, toute tentative d'évaluation des expériences menées au cours des années '60, alors que selon Borut lui-même, « le système était aussi en vogue que les mini-jupes et McNamara »[37], serait pour le moins hasardeuse et prématurée. Malgré le fait qu'aucune ville n'utilise pleinement le système de rationalisation des choix budgétaires, ledit système n'en demeure pas moins un exercice extrêmement utile pour les chefs de service. En incitant fortement les cadres municipaux à penser en termes de buts, d'objectifs, d'activités de programmes

et de tâches, le système PPB les oblige à faire une analyse critique de leurs propres opétions financières. Les cadres municipaux travaillent dorénavant avec des concepts d'heure/homme, d'unités de production et d'autres indices de mesures, et ils y gagnent, du fait qu'ils acquièrent la connaissance d'une approche systématique des programmes municipaux et, d'autre part, des rapports qui existent entre ces programmes. De plus, considéré non pas comme une panacée, mais plutôt comme une méthode rendant plus utile et plus fonctionnelle l'information, le système PPB peut se révéler un instrument précieux dans l'établissement du budget, même s'il n'apparaît pas concrètement dans le document budgétaire soumis au conseil municipal. Cette assertion est vraie même si, en définitive, on juge que le système PPB n'est pas l'unique, la plus simple et plus durable méthode pour résoudre les problèmes budgétaires des villes et des municipalités.

Conclusion

Le processus budgétaire se trouve au coeur même de la gestion des finances municipales modernes. Une élaboration efficace du budget permet au processus financier de se dérouler avec régularité, alors qu'une élaboration inefficace entrave la marche des services essentiels et altère leur évolution à l'intérieur d'une organisation dont la santé est déjà faible: la ville américaine d'aujourd'hui.

Dans ce chapitre, nous avons essayé d'identifier et d'exposer les composantes essentielles de tout processus budgétaire. Nous nous sommes toutefois gardés de privilégier un système budgétaire plus qu'un autre, tout comme nous n'avons pas entrepris une analyse approfondie des différentes situations caractérisant les villes qui diffèrent de par leur grandeur. Les principes fondamentaux de l'établissement du budget, dont nous avons parlé dans ce chapitre, peuvent toutefois s'appliquer tant aux petites municipalités qu'aux très grandes villes. En fait, du point de vue du management, les huit étapes de la procédure budgétaire, ou leurs variantes, peuvent servir de lignes directrices dans le processus d'établissement de n'importe quel budget, si simple ou complexe soit-il. Seule l'application qu'en font actuellement les villes de toute la nation américaine déterminera ce qui, du processus budgétaire, pourra durer en progressant.

Au milieu des années '70, certaines villes recouraient encore aux méthodes budgétaires traditionnelles. Par ailleurs, quelques administrations municipales faisaient l'expérience du système PPB, alors que plusieurs tentaient progressivement une application partielle ou totale, du système budget-productivité. D'autres, enfin, ont essayé de mettre au point des instruments de mesure de la productivité, ainsi que des normes de rendement. De plus, les phénomènes de centralisation et de décentralisation du processus budgétaire ont été mentionnés à l'occasion. Quoiqu'aucune réponse simple ne fût apportée, les autorités administratives des villes et municipalités ont quand même travaillé à construire un système budgétaire en se basant sur les bonnes techniques mises au point depuis cinquante ans, et en y ajoutant les techniques récentes d'information de gestion devenues nécessaires au monde urbain que l'on sait aujourd'hui très complexe.

Partie 2

Les principales sources de revenus

Introduction

« Écoutez! Je serai franc avec vous;
Je n'offre plus ma marchandise aux anciens prix,
Mais aux prix d'aujourd'hui, beaucoup plus élevés;
Des jours viendront bientôt,
*Où vous ne pourrez plus entasser vos richesses. »**

Whitman

Cette citation de Whitman s'applique parfaitement à toutes les unités de gouvernement local et urbain. À notre époque, en effet, les revenus ne suffisent plus à satisfaire tous les besoins. Ceux qui ont la tâche d'administrer financièrement un gouvernement local s'entendront certainement pour dire que leur gouvernement « n'entasse pas de richesses ». La seconde partie de la citation trouve aussi son application dans le fait que les sources traditionnelles de revenus — « les anciens prix » — se révèlent de plus en plus insuffisantes et qu'il faut maintenant recourir à de nouvelles sources parfois plus complexes – « aux prix d'aujourd'hui, beaucoup plus élevés » – .

La deuxième partie de cet ouvrage analyse les principales sources de revenus des gouvernements urbains et locaux. Dans ce large contexte, l'expression « gouvernement local » qui fera référence indistinctement à toutes les unités de gouvernement (local et urbain) sera privilégiée à l'expression « gouvernement urbain » qui prend ici un sens restreint, sa portée se limitant au gouvernement d'une ville (par opposition au milieu rural, par exemple). Nous ferons aussi ressortir les caractéristiques fondamentales des principales sources de revenus, des philosophies qui les sous-tendent, ainsi que des aspects pratiques de leur administration. Donc, le présent chapitre n'a pas pour objet de brosser un tableau complet des plus récents développements juridiques, pas plus que de décrire la façon dont fonctionne chacune des unités de gouvernement. Les auteurs donneront plutôt une description de chacune des sources de revenus et ils tenteront, à l'aide d'indications concernant les unités de gouvernement et les années qu'ils jugent les plus pertinentes, d'illustrer les principes qui sous-tendent tout le processus relatif au secteur des revenus dans les gouvernements locaux.

L'impôt foncier constituant toujours la plus importante source de revenus pour les gouvernements locaux, nous y consacrerons les chapitres 5 et 6. Le chapitre 5 situe l'impôt

---

* (traduction libre)

foncier dans le contexte particulier qui l'entoure. L'auteur retrace les origines de l'évolution tout en mentionnant les ajustements qui ont été apportés à l'ancien impôt foncier général. Il fait également la distinction entre les biens personnels matériels (tangibles) et immatériels (intangibles); définit l'assiette fiscale ainsi que le rôle des compensations tenant lieu de taxes. Il résume enfin les arguments les plus courants du débat contradictoire que suscite l'impôt foncier, ainsi que les principales solutions de rechange qui sont proposées à son sujet.

Le chapitre 6 traite de la façon dont l'impôt foncier est administré. De plus, il décrit le contexte administratif dans lequel les décisions relatives à cet impôt sont prises et les principales tâches administratives qu'il implique (notamment, le recensement des biens fonciers et leur évaluation). Ce chapitre passe également en revue les propositions qui ont été formulées en vue de modifier l'impôt foncier.

Au chapitre 7, on décrit deux sources de revenus dont l'importance n'a cessé de croître au cours des années 1970: la taxe de vente locale et l'impôt local sur le revenu. On traite de la façon dont les taxes de vente sont administrées par les municipalités et les gouvernements d'état en soulignant les principales caractéristiques, et l'on commente les nombreux problèmes d'efficacité qui restent à résoudre à ce niveau. Le reste du chapitre sera consacré à l'impôt municipal sur le revenu et l'exposé se situera dans la même perspective que celle sur la taxe de vente.

Le chapitre 8 traitera en détail de la place qu'occupent les diverses sources secondaires de revenus au sein de l'ensemble des revenus des gouvernements locaux. Après avoir donné un bref aperçu de la nature de ces sources de revenus et des différences qui les caractérisent d'un état à un autre, d'un palier de gouvernement à un autre ou à l'intérieur d'un même niveau de gouvernement, nous en étudierons les grandes caractéristiques économiques. Nous aborderons les « capitations » (taxes par tête), les taxes d'affaires (licences et permis), les taxes sur le transfert de biens immobiliers et diverses taxes d'accise. Nous analyserons chacune de ces sources de revenus à la lumière des principes d'équité et d'efficacité fiscales et nous illustrerons notre exposé d'études de cas significatifs.

Le chapitre 9 viendra clore cette deuxième partie en analysant une des plus récentes sources de revenus des gouvernements locaux: les droits aux usagers. Il y sera aussi question de la création des districts spéciaux, de même que de quelques problèmes de juridiction qu'occasionnent ces districts spéciaux et certaines entreprises municipales. Nous analyserons, dans une perspective économique, l'utilisation accrue que font les gouvernements du mécanisme des prix. Enfin, au cours de ce chapitre, on mettra en évidence certains problèmes particuliers que rencontrent les villes.

Chapitre V

L'impôt foncier

> « L'homme ne peut être simultanément amoureux et intelligent; il ne peut, non plus, à la fois, taxer les gens et leur plaire. »*
>
> Edmund Burke

L'impôt foncier joue évidemment un rôle de première importance dans tout débat sur les principales sources de revenus au niveau municipal. Comme nous l'avons clairement démontré au chapitre 3, 80% des recettes fiscales des gouvernements locaux sont perçus à même cette source. Dans le cas le plus particulier des villes, un tiers des revenus totaux provient de l'impôt foncier, le revenu total incluant l'aide financière des autres paliers de gouvernement et les revenus non fiscaux.

L'importance de l'impôt foncier et la complexité de sa gestion sont telles que ceux qui sont responsables d'administrer les revenus produits par cet impôt doivent y consacrer la majeure partie de leur temps. Ainsi, pour gérer efficacement cet impôt, l'administrateur doit avoir une vision globale du processus administratif en cause et une connaissance approfondie des détails et des procédures qui lui sont associés. Il lui faut ainsi connaître les caractéristiques fondamentales de l'impôt foncier, de même qu'étudier les thèses des différentes écoles de pensée à travers lesquelles il connaîtra les forces et les faiblesses de l'impôt en question.

Cette analyse est d'ailleurs l'objectif poursuivi au cours des pages suivantes. On définit d'abord ce qu'est essentiellement l'impôt foncier, pour ensuite étudier les arguments favorables et défavorables à son application. On s'attarde également sur les diverses solutions de rechange qui ont été proposées; sur les liens entre ledit mode d'imposition et le milieu des affaires, et sur les problèmes relatifs au financement scolaire. On présente enfin une conclusion générale. Dans l'ensemble, le présent exposé ouvre les portes du prochain chapitre où une analyse critique de la façon dont l'impôt foncier est administré est présentée.

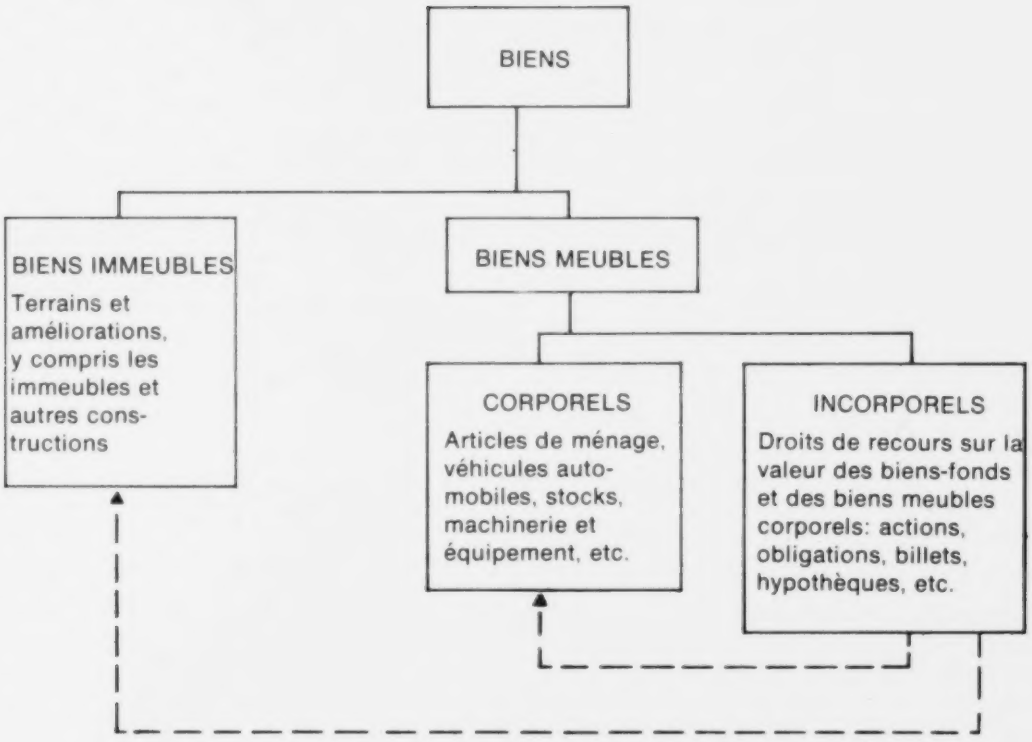
Avant de parler plus en détail de l'impôt foncier, il faut d'abord le définir. À ses débuts, l'impôt foncier était essentiellement une taxe appliquée sur l'ensemble des richesses. Aujourd'hui, il prend plus spécifiquement la forme d'une taxe imposée sur les biens

immobiliers. La charge foncière est généralement déterminée à partir d'un taux d'imposition (ou encore la somme de taux d'imposition dans le cas des unités de gouvernement qui ont des territoires communs) applicable à la valeur estimée de la propriété imposable à une date donnée (la date de l'évaluation). Puisqu'il est fondé sur la valeur des biens immobiliers, on lui donne souvent l'appellation de taxe **ad valorem**.

Tout bien n'est pas nécessairement imposable. Il faut donc connaître les différents types ou espèces de biens avant d'analyser les caractéristiques juridiques de l'assiette de la taxe foncière. Les biens se divisent en deux grandes catégories: les biens immeubles (ou immobiliers) – « real property » – et les biens meubles (ou mobiliers) – « personal property » –. Les biens immeubles comprennent la terre et les améliorations qu'on y apporte, y compris les édifices ou autres structures. Tous les autres biens sont considérés comme des biens meubles et sont également groupés en deux catégories: les biens corporels (« tangible ») et les biens incorporels (« intangible »). Parmi les biens meubles corporels, citons la machinerie, l'équipement, les stocks, l'ameublement, les véhicules motorisés, etc. Parmi les biens meubles incorporels, on retrouve, entre autres, les obligations, les actions, les billets, les hypothèques, l'argent, etc. L'illustration 5-1 présente, sous forme de schéma, ces différentes catégories de biens.

ILLUSTRATION 5-1.

Catégories de biens



L'impôt foncier peut, compte tenu de l'état qui l'administre, dépendre de la totalité ou d'une partie seulement de ces types de biens. Les biens immeubles sont presque toujours imposés, mais la situation diffère beaucoup d'un gouvernement à un autre, quant aux conditions d'imposition des biens meubles. De plus, même lorsque les biens meubles sont inclus à l'assiette de l'impôt foncier, cette pratique se révèle souvent au-dessous des normes d'efficacité, étant donné les difficultés administratives qu'on rencontre lorsqu'il s'agit de limiter les évasions à cet égard.

L'impôt foncier étant en vigueur depuis très longtemps, les règles de base de son administration sont fortement ancrées dans des usages coutumiers et elles diffèrent très peu d'un état à un autre. Les principales tâches qu'implique l'administration de cet impôt sont: la décision de lever cet impôt (incluant la fixation du taux d'imposition), l'évaluation, la révision, la normalisation, la collecte, le recouvrement des impôts non payés et enfin, les appels aux organismes judiciaires ou quasi judiciaires.

La définition de chacune de ces étapes va nous aider à comprendre non seulement le processus administratif de l'impôt foncier, mais également ses caractéristiques fondamentales. La première étape, la décision de lever l'impôt, représente la décision législative de prélever, à l'intérieur d'une juridiction donnée, un impôt à un taux déterminé applicable à la valeur estimée des biens imposables et ce, afin d'en retirer un montant de revenus prédéterminé. L'évaluation, pour sa part, correspond au processus par lequel on détermine la valeur des biens imposables à l'intérieur d'une aire définie. Elle peut être faite au niveau du village, du « township », de la ville, du comté ou de l'état. Le plus souvent cependant, elle relève de la compétence d'une unité de gouvernement local, mais elle est toujours soumise à un minimum de normes décrétées par l'état. La révision est le traitement administratif et/ou judiciaire des causes portées en appel pour contester l'évaluation initiale d'un bien. La normalisation se distingue de la révision en ce qu'elle désigne les mesures administratives destinées à assurer que les diverses évaluations au sein d'un comté ou d'un état sont conformes aux normes en vigueur. La normalisation vise ainsi à assurer une certaine homogénéité aux diverses évaluations qu'effectuent les nombreuses unités de gouvernement sur un territoire donné. Elle permet que soit atteint un niveau relatif d'équité d'une collectivité à l'autre, et sert, dans certains cas, de critère pour la répartition des sommes allouées par l'état aux gouvernement locaux. Les autres étapes (collecte, recouvrement, appels) s'expliquent d'elles-mêmes. On en traitera au prochain chapitre.

Origine et évolution

L'impôt foncier est un des plus anciens instruments permettant d'alimenter les fonds publics, particulièrement les fonds publics locaux. Si l'on considère les types de biens actuellement soumis à cet impôt, on constate qu'au fil des ans la nature et le champ de l'impôt foncier ont changé considérablement. Durant la période coloniale, on appliquait différents taux d'impôt foncier à diverses catégories de biens. Tous les biens qui n'étaient pas spécifiquement mentionnés dans les textes législatifs en étaient exempts[1]. Avec le temps, certains gouvernements ont eu besoin d'augmenter leurs revenus et d'autres ont voulu uniformiser le plus possible le traitement fiscal de la propriété privée, de sorte que la liste des biens imposables s'est allongée de plus en plus.

Le premier impôt foncier: l'impôt foncier global

On peut dire que l'impôt foncier global existait déjà en Amérique au milieu du XIXe siècle[2]. À cette époque, en effet, l'impôt foncier était prélevé sur presque tout le territoire des États-Unis. Il prenait la forme d'un impôt **ad valorem** appliqué à un taux uniforme sur tous les types de biens, sauf ceux faisant l'objet d'une exemption particulière selon les territoires. L'uniformité de cette imposition à la valeur estimée des biens-fonds était même stipulée dans la constitution de plusieurs états[3]. Pareille précaution visait, d'une part, à

assurer un certain niveau d'équité à l'impôt foncier et permettait, d'autre part, de calmer la méfiance qu'affichait la population vis-à-vis d'éventuels traitements préférentiels à *certains types de biens*.

Un comité de la **National Tax Association** a bien exposé les raisons qui justifiaient alors l'application d'un impôt foncier global:

« La théorie de l'impôt foncier global était simple, attrayante et adaptée sous plusieurs angles à l'économie américaine du XIXe siècle. On croyait, en effet, que la possession d'un bien constituait un indice valable de la capacité de payer des contribuables et que le fardeau fiscal pouvait être réparti équitablement sur la base de la valeur d'un bien, sans égard à sa catégorie ou à l'usage auquel il était destiné. Cette présomption d'homogénéité était la pierre angulaire de la théorie de l'impôt foncier global. La conjoncture justifiait alors cette présomption, puisque l'économie était essentiellement agricole et qu'il n'existait pas d'écarts marqués entre la répartition du capital et celle des revenus. Il faut aussi se rappeler que l'impôt foncier global fut créé en réaction contre la situation qui prévalait auparavant, alors que l'impôt foncier était prélevé sur une base sélective. Il représente donc une étape dans l'évolution de l'impôt foncier. Avec l'avènement d'une économie de plus en plus spécialisée dont les secteurs devenaient de plus en plus interdépendants, les enjeux sont devenus plus complexes et plus difficilement conciliables avec le principe d'homogénéité. Des intérêts nouveaux et légaux sont venus s'ajouter à ceux qui prévalaient alors. Lorsque la réalité a cessé de correspondre aux pré-requis économiques ayant justifié la levée d'un impôt foncier global, cet impôt a été remis en question dans un nombre sans cesse croissant de gouvernements »[4].

Depuis au moins un demi-siècle, aucune autre taxe municipale ni d'état n'a été aussi critiquée que l'impôt foncier. On lui reproche d'être inéquitable, c'est-à-dire de ne pas correspondre à la capacité de payer des contribuables, pas plus qu'au principe des avantages reçus. Puisque les familles à faible revenu dépensent une proportion plus importante de leur budget global pour se loger, on reproche tout particulièrement à l'impôt foncier de taxer les citoyens à revenu modéré ou peu élevé plus sévèrement que les autres citoyens.

Certains prétendent que l'impôt foncier correspond assez étroitement au principe des avantages reçus. La maison unifamiliale, par exemple, jouit d'un certain nombre de services que lui procure le gouvernement local, services qui sont financés à même les recettes d'impôt foncier: entretien et nettoyage des rues, protection policière, protection contre les incendies et autres. Cette assertion n'est toutefois que partiellement exacte, puisque plusieurs services municipaux ne sont pas directement liés à la propriété foncière. C'est le cas, entre autres, des services d'éducation, des bibliothèques, des services de loisirs et parcs et des services de santé et de bien-être.

D'autres ont dénoncé avec vigueur la nature régressive de l'impôt foncier. Il s'agit là d'un reproche en grande partie justifié. En effet, même les programmes les mieux administrés comportent des évaluations qui ne sont que des approximations de la valeur marchande des biens immobiliers. L'impôt foncier est de nature régressive du fait que, comme nous l'avons déjà mentionné, les familles les moins fortunées consacrent au logement une très grande partie de leurs revenus.

Certains critiques reprochent aussi à l'impôt foncier d'être en partie responsable du « malaise urbain » et d'encourager une utilisation irrationnelle des terrains. Ici encore, on vérifiera facilement l'exactitude de cette affirmation en observant qu'il s'avère parfois plus rentable d'exploiter des taudis et des immeubles surpeuplés que d'aménager des terrains pour y construire des édifices nouveaux qui seraient sujets à une taxe foncière plus élevée. L'impôt foncier ne représente qu'un seul des nombreux facteurs pouvant affecter le secteur du développement immobilier au niveau municipal, mais il s'agit tout de même d'un facteur important. De fait, on reproche souvent à cet impôt d'être responsable de la détérioration qu'on connaît actuellement au niveau des centres urbains.

D'autres critiques affirment que l'impôt foncier ne peut être administré de façon équitable. Il est cependant difficile d'étayer cette dénonciation dans les cas, de plus en plus nombreux, où l'évaluation et la perception des impôts sont effectués d'une manière professionnelle. Il s'est évidemment produit, à une certaine époque, des injustices criantes au niveau de l'évaluation foncière et de la perception des impôts, injustices qui s'apparentaient à de la fraude. C'est pourquoi on comprendra que ce genre de critique soit encore très souvent exprimé.

Quelques observateurs ont également souligné que le rendement de la taxe foncière est assez peu élastique par rapport au revenu (les revenus d'impôt foncier n'augmentant pas en proportion directe de la croissance économique) lorsqu'on la compare à d'autres taxes[5]. Cette observation est certainement pertinente, surtout si l'on compare l'impôt foncier à l'impôt d'état sur le revenu ou à l'impôt fédéral sur le revenu. Le phénomène s'explique en partie par le fait que la perception de l'impôt sur le revenu peut être effectuée dans un délai de quelques mois, alors que l'évaluation foncière n'est modifiée qu'à tous les trois ou cinq ans. Il en résulte que la valeur estimée demeure toujours inférieure à la valeur marchande, lorsque les prix sont à la hausse.

Compte tenu de ces critiques nombreuses et souvent acerbes, nous sommes en droit de nous demander comment il se fait que l'impôt foncier n'ait pas complètement disparu. Qui plus est, cet ancien impôt, auquel on a donné une forme plus actualisée, demeure encore la principale source de revenus des gouvernements locaux.

En réalité, l'impôt foncier, ou du moins l'ancien impôt foncier global, n'a pas survécu. Les différents états l'ont tous modifié à leur façon, de sorte qu'il ne constitue plus un impôt proprement dit, mais plutôt un ensemble d'impôts dont les définitions légales diffèrent. De plus, au niveau municipal, de nombreuses variations sont souvent apportées à sa structure fondamentale.

L'impôt foncier contemporain contraste donc fortement avec l'ancien impôt foncier global, qui s'appliquait en théorie, mais pas vraiment en pratique, à tous les biens, sauf ceux qui étaient spécifiquement exemptés. Les exemptions étaient ordinairement limitées aux biens utilisés à des fins religieuses, éducatives ou charitables, de même qu'aux biens appartenant aux différentes unités de gouvernement. Tous les autres étaient taxés **ad valorem**.

L'impôt foncier modifié: caractéristiques générales

Il est vrai qu'un examen détaillé de toutes les modifications apportées à l'assiette foncière relevant de chaque gouvernement local dépasserait l'objet de nos préoccupaions actuelles. Nous allons quand même examiner les principaux changements qui se sont produits à ce niveau, au cours de l'histoire. Parmi ceux-ci, l'impôt sur les biens meubles a fait l'objet de modifications importantes[6].

En effet, au fur et à mesure qu'on identifiait les nombreux problèmes qui rendaient de plus en plus difficile une administration efficace de l'impôt sur les biens meubles, divers ajustements légaux ou autres ont été apportés au taux d'imposition ou à l'assiette foncière. On désirait que l'impôt foncier soit adapté à la réalité quotidienne, de sorte qu'on a orienté ces changements dans trois grandes directions:

1. Exemption légale ou « extra-légale » de tous les biens meubles, ou encore de certains types spécifiques de biens meubles corporels ou incorporels;
2. Classification des biens meubles à partir de diverses techniques d'évaluation, ou par l'application de taux différentiels à certaines catégories de biens meubles;
3. Adoption de mesures administratives spéciales aux fins de rendre effective l'application d'un taux différentiel aux biens meubles.

Ces ajustements ont été effectués à un rythme différent, dans chaque état. Ils ont néanmoins transformé l'impôt sur les biens meubles en un modèle curieusement diffus, tant sur le plan juridique que dans ses manifestations quotidiennes. Nous traiterons de ces modifications apportées à l'impôt sur les biens meubles en nous arrêtant successivement aux biens meubles incorporels, aux biens meubles corporels et aux compensations tenant lieu de taxes.

Les biens meubles incorporels

L'impôt sur les biens meubles incorporels s'est révélé un impôt très difficile à administrer, selon les méthodes traditionnellement utilisées dans le secteur de l'impôt foncier. Du fait qu'on puisse assez facilement déplacer ou encore cacher ce type de biens, on réussit souvent à les soustraire à l'impôt. De plus, du fait qu'ils sont des biens en titre (d'une nature essentiellement contraire aux biens-fonds et aux biens corporels qui sont taxés **ad valorem**), les biens meubles incorporels sont fréquemment soumis à une double imposition. Cela s'explique comme suit. Prenons l'exemple de deux terrains privés identiques, évalués chacun à 50 000 $, le premier sans hypothèque et l'autre grevé d'une hypothèque de 25 000 $. La valeur imposable du premier terrain est de 50 000 $. Par contre, si l'hypothèque est également taxée, la valeur imposable du second terrain grimpe à 75 000 $. Lorsque le montant de l'évaluation d'un bien meuble inclut la valeur de l'hypothèque, il se produit donc un phénomène de double imposition. De plus, les revenus attribuables à la possession d'un bien meuble incorporel sont généralement imposables, même si le bien lui-même ne l'est pas. Pour ces raisons, et pour bien d'autres, les biens incorporels sont souvent exempts d'impôt ou encore font l'objet d'un traitement fiscal particulier.

Dès 1919, la **National Tax Association** recommandait que les biens meubles incorporels soient exclus du champ de l'impôt foncier ou qu'ils fassent l'objet d'un traitement spécial[7]. Cette recommandation demeure encore justifiable aujourd'hui et elle est même de plus en plus appliquée. D'autre part, l'expérience vécue en Ohio depuis 1931 a démontré qu'il est possible, à condition de mettre sur pied une structure administrative appropriée, d'imposer efficacement les revenus provenant de certains biens incorporels.

Les biens meubles corporels

Même si l'impôt foncier s'applique plus souvent aux biens meubles corporels qu'aux biens meubles incorporels, il n'en demeure pas moins que ce premier type de taxe a également subi à long terme une modification de son assiette fiscale, qui pouvait aller de l'exemption totale à de multiples combinaisons de traitements particuliers et d'exemptions partielles. Cette érosion s'est manifestée à des degrés divers dans chaque grande catégorie de biens corporels, soit les articles ménagers, les véhicules automobiles, les inventaires, la machinerie et l'équipement.

Dans un grand nombre d'états, les articles ménagers sont, de droit ou de fait, exempts de taxe. Pareille mesure apparaît à la fois pratique et appropriée. Les véhicules moteurs ne pourront effectivement être taxés **ad valorem** que si on coordonne l'administration de l'impôt sur les biens meubles corporels avec celle des taxes d'immatriculation et d'enregistrement des véhicules. Même alors il semble que l'usage d'une taxe qui serait prélevée au moment de l'immatriculation serait préférable.

L'imposition **ad valorem** des biens meubles commerciaux, incluant les stocks, la machinerie et l'équipement, est plus courante et produit des revenus plus importants, bien qu'elle suscite des problèmes de conceptualisation très difficiles à résoudre. Au milieu des années '70, seulement quatre états américains n'employaient pas du tout ce mode de taxation. L'expérience a démontré qu'avec un minimum d'organisation et de bonne volonté, on peut imposer efficacement, au moyen d'une taxe **ad valorem**, les biens meubles commerciaux, y compris les inventaires. L'histoire a cependant prouvé que plusieurs organismes locaux se sont révélés incapables d'administrer efficacement cet

impôt, de sorte qu'aujourd'hui, on dit qu'il est généralement voué à l'échec, ou tout à fait inéquitable.

Deux conclusions émergent donc des expériences passées. Premièrement, les biens meubles commerciaux peuvent effectivement être imposés **ad valorem**, si on le désire. Ce mode de taxation continuera cependant à être critiqué, du fait qu'il n'est pas toujours justifiable au point de vue économique. Deuxièmement, il apparaît sage que tout état abandonne les éléments d'impôt foncier qu'il ne peut ou ne pourra pas administrer efficacement. Le respect d'une logique aussi simple aurait certes neutralisé une grande partie de la polémique sur le sujet. De plus, on aurait épargné ainsi bien des efforts inutiles et diminué la confusion qui caractérise le débat sur l'impôt foncier, de même que le scepticisme qui en est résulté, à l'endroit des institutions fiscales.

Néanmoins, même si on imposait les biens meubles avec impartialité, à partir d'un cadre juridique précis et moyennant une logique administrative rigoureuse, il resterait encore bien des problèmes à résoudre. Certains critiques souhaitent que tous les biens meubles soient exempts d'impôt, alors que d'autres désirent exonérer seulement les biens meubles incorporels, ou encore certaines catégories de biens meubles corporels. La situation étant complexe, il convient de bien faire la distinction entre biens de production et biens de consommation, de même qu'entre actifs immobilisés et actifs de roulement.

Depuis déjà assez longtemps, on a eu tendance à exempter de l'impôt les biens destinés à la consommation. Par contre, les biens de production (les biens meubles commerciaux) sont demeurés en grande partie imposables. Cette situation prévaut sans doute parce qu'il a été reconnu que le capital génère, ou encore est susceptible de générer des revenus. Peut-être aussi reflète-t-elle tout simplement le fait que les maisons d'affaires n'ont pas droit de vote. En fin de compte, on peut affirmer que, si l'évaluation est effectuée d'une façon efficace et équitable, il peut être normal d'inclure les actifs immobilisés que sont la machinerie et l'équipement dans le champ de l'impôt foncier.

Le recours à l'impôt foncier pour taxer le capital de roulement que constituent les stocks présente certaines difficultés. Les stocks sont d'une nature très mobile, de sorte que les administrateurs des maisons de commerce peuvent assez facilement les manipuler de façon à réduire la charge fiscale qui en découle. D'autre part, si l'on pouvait évaluer les stocks avec précision, ils pourraient difficilement être imposés **ad valorem** d'une façon juste et équitable, puisque le contenu d'un inventaire ne reflète pas nécessairement la rentabilité d'une entreprise, pas plus que la quantité de services qu'elle reçoit du gouvernement. Bien que ce point de vue ne soit pas vraiment partagé par tous, il n'en demeure pas moins que plusieurs états ont déjà décidé d'exclure du champ de l'impôt foncier l'ensemble ou une partie des stocks.

Définition de l'assiette foncière

Comme on l'a déjà laissé entendre, il existe plusieurs approches pour définir l'assiette de l'impôt foncier. Résumons-les en cinq points:

1. Limiter l'impôt foncier aux seuls biens-fonds et exempter toutes les autres catégories de biens;
2. Limiter l'impôt foncier aux biens-fonds et aux biens meubles corporels. Il s'agit alors d'une exemption des biens meubles incorporels en tant que valeurs en titres, étant donné la double imposition qui découlerait, d'une part, de l'application de l'impôt foncier sur les biens meubles corporels et, d'autre part, de l'application d'une taxe **ad valorem** sur les biens incorporels. L'expérience a toutefois démontré que, sur le plan administratif, il s'avère très difficile d'imposer **ad valorem** les biens incorporels;
3. Limiter l'impôt foncier aux biens-fonds et à quelques biens corporels, en excluant tous les biens incorporels et la plupart des biens meubles corporels. Parmi les biens Cor-

porels exemptés, on retrouve ordinairement les articles ménagers, les biens meubles agricoles et, dans quelques cas, les stocks commerciaux. Cette troisième approche permettrait d'atteindre une meilleure efficacité administrative, d'imposer des charges fiscales différentes pour chaque catégorie de biens, et de prévenir, jusqu'à un certain point, les conséquences fâcheuses que les taux de la taxe d'affaires pourraient entraîner sur la localisation des commerces;

4. Imposer la propriété terrienne en exemptant les améliorations apportées, ou en les imposant à des taux inférieurs;
5. Imposer la majorité des biens en s'inspirant de l'ancien impôt foncier global dont découlent les autres approches. Cette dernière approche s'est cependant révélée tout à fait inéquitable, tant du point de vue administratif qu'économique, puisqu'elle implique souvent un phénomène de double imposition.

L'expérience a prouvé que seules les trois premières approches sont des solutions acceptables et il semble bien que les développements les plus importants, dans le secteur de l'impôt foncier, s'orienteront plus précisément dans le sens de la deuxième approche. Notre étude sera donc dorénavant basée sur cette hypothèse.

Les compensations tenant lieu de taxes

Dans quelques cas, en plus des modifications à l'assiette foncière déjà mentionnées, on a préféré ne pas imposer **ad valorem** certaines catégories de biens et on a eu recours, pour diverses raisons, à d'autres types de taxes que nous qualifierons de compensations tenant lieu de taxes. C'est le cas, par exemple, des taxes sur le rendement dans les industries d'extraction des ressources minières ou dans celles de la coupe du bois. De la même façon, certains états ont voulu contourner les difficultés administratives que soulevait l'imposition **ad valorem** de certaines compagnies de transport ou d'autres services d'utilité publique, en prélevant des compensations fiscales sur les bénéfices bruts ou encore sur les recettes brutes. Bien que pareilles procédures manquent un peu de raffinement, elles permettent tout de même d'éviter les nombreux problèmes d'administration qu'entraîne l'imposition **ad valorem** des investissements massifs et spécialisés qui peuvent s'étendre sur plusieurs juridictions territoriales.

Résumé

Nous avons jusqu'à maintenant décrit l'évolution et les caractéristiques fondamentales de l'ancien impôt foncier global, en faisant ressortir les principaux points du débat animé qui entoure son évolution. Nous avons par la suite analysé le rôle respectif des biens meubles incorporels et des biens meubles corporels, les derniers étant subdivisés en quatre grandes catégories, soit les articles ménagers, les véhicules automobiles, les stocks, la machinerie et l'équipement. Nous avons traité des problèmes que soulève la définition de l'assiette foncière, identifié cinq modalités possibles d'application de l'impôt foncier et, enfin, discuté brièvement des compensations tenant lieu de taxes.

Critiques et justifications

Depuis le milieu du XIXe siècle, l'impôt foncier a fait l'objet d'un débat si animé et si soutenu qu'il convient de passer en revue les principales critiques qui ont été faites à son endroit, de même que les principaux arguments qui justifient son existence. Nous verrons également les difficultés qui sont résultées de l'introduction de divers ajustements administratifs, ainsi que les problèmes particuliers que l'impôt foncier suscite chez les personnes âgées et les citoyens à faible revenu.

Les critiques

Les critiques formulées à l'endroit de l'impôt foncier concernent ordinairement son équité et son impact économique, d'une part, et les difficultés pratiques et administratives que

soulève sa gestion, d'autre part. Pour un gestionnaire, ces deux aspects revêtent une importance significative.

Du point de vue théorique, il est tout à fait justifié d'affirmer, qu'en principe, l'impôt foncier est loin de permettre que soit taxé efficacement le capital net. La meilleure façon d'imposer ce capital est peut-être d'y appliquer un impôt sur le revenu ou un impôt successoral. La taxe sur les biens-fonds semble, par contre, conforme au principe des avantages reçus. Cependant, par rapport à l'échelle des revenus, l'impôt foncier tend à être régressif, cette situation étant souvent liée au manque d'uniformité dans le processus d'évaluation. Une telle lacune peut, en effet, se révéler une source de grandes inéquités. D'une façon générale, l'impôt foncier se conforme plus ou moins au principe des avantages reçus et à celui de la capacité de payer des contribuables. De plus, son impact régressif peut être atténué par le fait que d'autres secteurs du système fiscal sont très progressifs.

L'impôt foncier est en fait une lourde taxe d'accise sur l'habitation. Son impact sur les entreprises d'affaires est relativement plus grand dans les cas où ces entreprises ont un grand volume d'opérations. Les différences dans le taux d'impôt foncier entre les diverses circonscriptions administratives peuvent affecter considérablement les décisions des hommes d'affaires concernant l'emplacement de leurs entreprises. Certains prétendent même que l'impôt foncier serait une des principales causes du malaise qui prévaut actuellement dans le secteur urbain, plus particulièrement dans les villes centrales et leurs zones suburbaines immédiates.

Les perpétuelles plaintes exprimées contre l'impôt foncier portent sur presque tous les aspects tant théoriques que pratiques. Les ajustements que nous venons d'analyser ont bien sûr contribué à atténuer certains problèmes. Cependant, les critiques continuent à se faire entendre du fait, d'abord, que l'impôt foncier doit la plupart du temps être payé sous la forme d'un versement global; du fait aussi que les citoyens sont de plus en plus familiers avec ce type d'impôt et qu'ils se rendent compte qu'il peut être assez facilement administré et modifié, au niveau municipal. Contrairement à d'autres politiques fiscales moins connues du citoyen ordinaire sur lesquelles ce dernier peut exercer une influence somme toute réduite, celle de l'impôt foncier ouvre les portes aux critiques venant du citoyen qui voudrait contester sa charge fiscale, ou d'autres politiques gouvernementales. Même si le Congrès ou la Chambre des représentants d'un état semblent ne pas toujours pouvoir écouter les plaintes, il demeure toujours possible pour le citoyen de repousser, lors d'un vote, tout projet d'imposition foncière additionnelle.

Sachant fort bien que l'impôt foncier relève du niveau municipal et que ceux qui en déterminent le taux, qu'il s'agisse des commissaires de comté ou des conseillers municipaux, doivent se faire réélire à tous les deux ou quatre ans, le citoyen ainsi informé et averti, peut alors exercer une influence beaucoup plus grande sur l'imposition foncière que sur n'importe quelle autre taxe, comme les taxes de vente, les taxes d'accise et l'impôt sur le revenu, dont l'administration relève plus directement des paliers de gouvernement supérieur.

Les difficultés administratives qu'occasionne l'impôt foncier sont également source de plusieurs critiques. Ces difficultés sont inhérentes à la nature même de l'impôt foncier. Elles découlent aussi du fait qu'on accorde insuffisamment de ressources financières pour l'administrer et du fait que les gouvernements d'état ont tendance à fuir leurs responsabilités en ce qui concerne la planification, la modernisation et le financement des systèmes d'impôt foncier.

Justifications

À la limite de ces propos, on est dans l'obligation d'admettre que l'impôt foncier n'est pas un outil fiscal parfait. Il survit cependant pour deux raisons très importantes. D'abord, et

en dépit de toutes les critiques, l'impôt foncier permet de percevoir des revenus substantiels. Deuxièmement, il peut être administré par un gouvernement local, pour autant qu'il s'applique aux biens immobiliers.

Tant que subsistera la volonté de préserver une certaine autonomie fiscale aux gouvernements locaux, l'impôt foncier continuera de jouer un rôle important dans la structure de revenus de ce palier de gouvernement. Certains correctifs semblent cependant des plus souhaitables. D'abord, l'administration de l'impôt foncier devrait être plus efficace et financée d'une façon plus adéquate. Deuxièmement, on devrait soulager du fardeau régressif de cet impôt les pauvres et particulièrement les personnes âgées, par le biais d'exemptions ou de crédits. Nous traiterons, dans les lignes qui suivent, de ces mesures correctives.

Modifications administratives

Le piètre fonctionnement du processus d'évaluation foncière demeure une des lacunes le plus souvent déplorées, relativement à l'administration de l'impôt foncier. La sous-évaluation et le manque d'uniformité du processus sont en effet des phénomènes courants à l'intérieur du système américain d'imposition foncière. Il y existe pourtant des remèdes efficaces. Par exemple, on pourrait appliquer de façon uniforme, à l'échelle de tout le pays, les principes fondamentaux déjà connus qui se rapportent à l'impôt foncier. Il serait d'ailleurs très facile d'agir de la sorte, du fait que le potentiel de rendement administratif des organisations a été grandement amélioré par les méthodes électroniques de traitement et d'analyse des données[8].

Ce besoin d'améliorer l'administration de l'impôt foncier continue de préoccuper grandement les responsables des finances locales. Un certain nombre de problèmes leur sont cependant faciles à déceler. Dans bien des cas, le budget réservé à cette administration est insuffisant. Dans d'autres cas, non seulement le nombre des quartiers devant effectuer une évaluation est-il excessif, mais souvent leur importance et leur budget ne leur permettent pas d'y procéder d'une façon adéquate. Parfois aussi, la formation administrative de l'évaluateur en fonction est insuffisante, ou les techniques de révision et de normalisation sont déficientes ou inéquitables. Certaines administrations ont cependant fait des progrès remarquables. Dans les autres cas, les remèdes sont déjà connus; il ne suffirait que de les utiliser.

Alléger le fardeau fiscal des pauvres et des personnes âgées

Certains spécialistes ont suggéré que la charge foncière régressive dont les pauvres et les personnes âgées font les frais, soit allégée par le biais d'exemptions ou de crédits. Comme l'a précisé la **US Advisory Commission on Intergovernmental Relations**, l'impôt foncier municipal devrait pouvoir passer un « test d'anti-régressivité ». Voici les recommandations de cette commission:

> « . . . *la mise sur pied d'un système d'« interrupteur » financé par les gouvernements d'état, afin d'empêcher que les propriétaires et locataires à faible revenu ne soient surtaxés. Pareil système devrait, à tout le moins, protéger les personnes âgées (locataires et locateurs) en les assurant qu'elles n'auront pas à débourser plus de six ou sept pour cent du revenu familial total pour fins d'impôt foncier. Au cours des dernières années, onze états ont adopté divers règlements correspondant à ce système d'« interrupteur »*[9].

Lorsqu'un état perçoit un impôt sur le revenu des particuliers, il peut protéger les familles à faible revenu contre les effets d'un taux d'impôt foncier trop élevé, en leur accordant un crédit ou un rabattement au niveau de l'impôt sur le revenu. Le Wisconsin, par exemple, a utilisé cette technique dans le cas des propriétaires et locataires âgés de 65 ans et plus. Dans d'autres cas, il vaut la peine d'envisager la possibilité de copier l'exemple de la traditionnelle exemption accordée à la ferme et à des dépendances, à condition de définir, de façon appropriée, ladite exemption.

Résumé

Les critiques exprimées à l'endroit de l'impôt foncier relèvent généralement, soit de la théorie (par exemple, les inéquités alléguées qui sont inhérentes à sa nature même), soit de la pratique (par exemple, les difficultés administratives apparemment endémiques qu'il soulève). La connaissance théorique et pratique qu'ont de cet impôt les citoyens leur permet de l'utiliser comme prétexte à l'expression d'une grande part de leurs insatisfactions, vis-à-vis de la politique municipale. Néanmoins, plusieurs facteurs justifient le maintien de l'impôt foncier. D'abord, il permet de percevoir une quantité importante de revenus. Ensuite, il peut être administré par les gouvernements locaux. Enfin, il constitue la seule source de revenus qui appartienne en propre à ce palier de gouvernement. Nous avons vu que des ajustements administratifs et des mesures spécifiques aux fins de réduire le fardeau des pauvres et des personnes âgées pourraient accroître la popularité de l'impôt foncier auprès du public. Notons, cependant, qu'il revient davantage aux gouvernements d'état qu'aux gouvernements locaux d'apporter, de façon plus marquée, des améliorations dans ces deux domaines. La conception et la modernisation des structures de l'impôt foncier relèvent, en effet, de la compétence des gouvernements d'état. Les unités de gouvernement local demeurent directement concernées par l'impact de tout projet de modification des structures actuelles.

Les solutions de rechange

Au cours du siècle dernier, plusieurs propositions ont été faites dans le but de modifier l'imposition **ad valorem** générale ou partielle de la propriété. On a plus d'une fois mentionné l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les taxes de vente générales, le regroupement de certaines taxes d'accise, l'utilisation plus fréquente des droits aux usagers et, plus récemment, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur le revenu généré. Certaines de ces solutions paraissaient particulièrement attrayantes, du fait qu'elles se conformaient à plusieurs principes, tels ceux de l'équité, de la neutralité, de la protection de certaines catégories de citoyens et de la productivité des revenus. Au début des années '70, cependant, la plupart de ces sources fiscales étaient déjà largement utilisées, de sorte qu'on ne pouvait en faire des substituts à l'impôt foncier, en égard à l'attitude des contribuables et à certains autres facteurs psychologiques. Les développements des dernières années et les prédictions qu'il faut en tirer nous portent donc à penser que, malgré les imperfections de l'impôt foncier, il ne faut pas s'attendre à ce que celui-ci soit aboli dans un avenir rapproché.

Quatre catégories

Bien qu'il soit peu probable qu'on les utilise un jour aux États-Unis, il existe des modalités d'imposition différentes de celles qu'on applique actuellement et il vaut la peine qu'on les analyse brièvement, dans les cadres du présent chapitre. Comme le souligne Netzer, la plupart des solutions de rechange proposées se regroupent en quatre catégories:

1. Une taxe annuelle basée sur la valeur de location d'un bien, plutôt que sur sa valeur en capital;
2. Un impôt calculé d'après la valeur de l'emplacement, ou encore un traitement fiscal différentiel pour le terrain et ses améliorations;
3. Une taxe sur les augmentations en valeur du terrain;
4. Une utilisation plus répandue des taxes de secteurs pour financer les programmes publics qui procurent des avantages directs à la propriété[10].

La première solution, la levée annuelle d'une taxe sur la valeur annuelle de location, est d'usage courant au Royaume-Uni. Mais elle soulève, dans le cas des États-Unis, des difficultés administratives encore plus grandes que celles de l'impôt foncier actuel. Cette situation est en partie attribuable au fait, qu'aux États-Unis, le concept de bail est ambigu

et variable et que les renseignements sur les prix de location y sont moins facilement disponibles que celles sur les taxes de vente. De la même façon, la troisième solution qui consiste à taxer l'augmentation en valeur d'un terrain, solution qui repose sur la théorie qui dit que cette augmentation relève d'un phénomène social plutôt qu'individuel, soulève également de graves difficultés administratives.

L'imposition selon la valeur de l'emplacement

Notre exposé nous amène à parler de la seconde solution: l'imposition d'après la valeur de l'emplacement. L'idée de taxer les terrains, sans tenir compte des améliorations apportées, fut énoncée au siècle dernier par les Britanniques David Ricardo et John Stuart Mills, de même que par le réformiste américain Henry George. Cette proposition a, depuis, soulevé un débat très animé. Ce mode de taxation fut utilisé à quelques reprises lorsque les politiques en vigueur en justifiaient l'application, mais aussi parfois parce qu'on le percevait comme une panacée à tous les malaises socio-économiques de l'humanité. L'intérêt qui s'est récemment manifesté aux États-Unis pour l'utilisation de la valeur de l'emplacement comme base d'imposition, provient en partie d'un souci d'équité et, plus manifestement, d'un désir de réduire les conséquences néfastes de l'impôt foncier actuel sur la rénovation urbaine et sur l'amélioration des terrains. Donc, au cours des années '60, ce mode de taxation a gagné de la popularité du fait qu'il s'avérait un moyen pratique d'imposer les biens, tout en favorisant le développement urbain et une meilleure utilisation des sols[11].

Bien que la question fasse l'objet d'une controverse, on croit généralement qu'il est possible de déterminer séparément la valeur d'un terrain ou d'un emplacement et la valeur des améliorations qui y sont apportées[12]. Des rapports en provenance d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'autres régions où l'on utilise ce mode d'imposition viennent confirmer ce fait, ce qui nous amène à conclure que cet impôt peut être administré de façon efficace, même s'il comporte certaines difficultés. Du point de vue politique, on croit qu'une réduction des taxes sur les améliorations, combinée à une augmentation des taxes sur la valeur des terrains, stimulerait les améliorations en en diminuant les coûts. Ces mesures favoriseraient aussi une utilisation efficace des sols, car l'augmentation du coût des terrains vacants ou à faible rendement pousserait les propriétaires fonciers à y apporter des améliorations.

L'impôt sur la valeur de l'emplacement peut stimuler les investissements au niveau des constructions, réduire la spéculation ayant trait au développement et faciliter la rénovation urbaine. Bien qu'on ne puisse s'attendre à des miracles, les effets de cette taxe semblent s'orienter dans la bonne direction. Il n'en demeure pas moins, cependant, qu'une telle taxe pourrait se révéler discriminatoire à l'endroit de ceux qui ont déjà investi dans des terrains plutôt que dans d'autres catégories de biens. Même avec une implantation graduelle de tout changement fiscal d'importance visant à minimiser les gains et pertes imprévus, cette discrimination constitue un obstacle majeur à une imposition des terrains basée uniquement d'après leur valeur.

Si les prévisions concernant le rendement potentiel de l'impôt sur la valeur de l'emplacement sont des plus variées, il est indéniable cependant, que son adoption fait face à de graves obstacles juridiques[13]. Les expériences vécues à Pittsburg et à Hawaï n'ont d'ailleurs pas obtenu un appui politique très considérable aux États-Unis. Quoi qu'il en soit, une exemption partielle des améliorations ou un taux d'imposition plus élevé sur les terrains demeurent des solutions intéressantes dans le cadre d'une réforme des systèmes d'imposition **ad valorem**.

Résumé
Lorsqu'on étudie les diverses solutions proposées, il apparaît qu'aucune taxe nouvelle n'est susceptible de remplacer complètement l'impôt foncier actuel. Il existe néanmoins

quatre orientations qu'il vaut la peine de prendre en considération: 1) l'imposition des propriétés d'après leur valeur annuelle de location; 2) l'imposition des terrains d'après leur valeur; 3) une taxe sur l'augmentation en valeur des terrains; 4) enfin, une utilisation plus répandue des taxes de secteurs pour les programmes publics qui ont un impact direct sur la propriété. Diverses considérations théoriques et pratiques semblent restreindre considérablement l'utilisation de ces diverses solutions, sauf dans le cas de l'imposition d'après la valeur de l'implacement, solution qui mériterait d'être analysée plus sérieusement.

L'impôt foncier et le monde des affaires

Il y a deux siècles environ, Adam Smith soulignait que, pour qu'une taxe soit satisfaisante, il fallait pouvoir « connaître d'avance et avec une quasi-certitude » son impact économique. Or, l'impôt foncier sur les établissements d'affaires viole souvent ce principe. Les caractéristiques de l'impôt foncier d'une part, et les différentes décisions des maisons d'affaires d'autre part, sont suffisamment interreliées pour qu'on s'arrête ici à analyser séparément chacune des parties de ce tandem. Par exemple, si dans les limites d'un territoire donné, l'évaluation s'avère inférieure à la norme légale fixée, ladite évaluation restera-t-elle la même? Et si oui, pour combien de temps? Si, par contre, ce taux d'évaluation monte, cette augmentation sera-t-elle à des taux différentiels supérieurs pour les maisons d'affaires? Bien que pareilles incertitudes ne préva'ent pas partout, elles sont néanmoins fréquentes. Notons, de plus, qu'il existe un certain nombre de biens qui bénéficient de traitements préférentiels. Le contribuable qui est assujetti à un impôt foncier d'affaires devrait tout au moins avoir droit à être soumis à une administration fiscale équitable et systématique, en ce qui a trait à la taxe foncière et à l'évaluation foncière.

Il faut aussi reconnaître que l'impôt foncier peut provoquer certaines distorsions dans l'orientation des prises de décisions en affaires. Ainsi, par exemple, toutes choses égales, l'impôt foncier tendrait à réduire l'incitation à investir dans des biens immobiliers importants et favoriserait les méthodes de production axées sur une utilisation maximum de la main-d'oeuvre. L'impôt foncier peut également avoir des effets néfastes sur la localisation des maisons d'affaires. Ainsi, lorsque les stocks sont imposables, la taxe a des effets qui diffèrent beaucoup selon les maisons de commerce et elle incite ces dernières à élaborer des moyens aussi variés que bizarres pour réduire au minimum leur contribution au fisc. Même si l'éthique assure, dans une certaine mesure, que les maisons d'affaires contribuent équitablement aux revenus fiscaux, il demeure qu'une certaine modération et une plus grande rigueur dans le traitement de l'impôt foncier sont des principes qui sont aussi valables qu'autrefois.

En ce qui concerne les affirmations selon lesquelles l'impôt foncier favorise l'exode de certaines entreprises à l'extérieur des villes, il semblerait que, dans bien des cas, l'impôt foncier soit un renforcement plutôt qu'une cause de ces mouvements migratoires. Dans un sens, le morcellement politique qui caractérise l'économie urbaine est un facteur significatif, sinon la cause directe de certains problèmes fiscaux dans les régions urbaines. Quoi qu'il en soit, toute politique d'impôt foncier touchant le milieu des affaires devrait dorénavant être administrée de façon plus équitable et appliquée d'une façon impartiale à l'intérieur des différentes zones métropolitaines.

Le financement scolaire et les normes constitutionnelles

La décision rendue par la Cour Suprême de la Californie, dans la cause **Serrano vs Priest** le 30 août 1971[14], a modifié le débat portant sur l'impôt foncier. Ce débat s'est en effet

élargi pour porter aussi sur le financement scolaire et on a commencé à craindre que les systèmes fiscaux qui permettent de financer l'éducation, aux niveaux élémentaires et secondaires, se voient imposer des restrictions par le biais de limitations constitutionnelles. La présente partie du chapitre portera justement sur le débat qu'a soulevé cette décision, jusqu'au milieu des années '70.

Essentiellement, le jugement de cette cour de la Californie stipulait qu'un régime public d'éducation dont le financement repose sur les richesses des contribuables viole la clause de l'égalité universelle devant la loi, mentionnée au quatorzième amendement de la constitution américaine. En d'autres termes, lorsque la qualité de l'enseignement que reçoit un enfant est fonction de la fortune de ses parents et des gens de son milieu, une discrimination s'exerce envers les pauvres. Dans la cause **Van Dusartz vs Hatfiel**, la règle de Serrano est énoncée comme suit:

> *« D'une façon générale et claire, la règle est la suivante: si les dépenses consacrées à l'éducation d'un enfant doivent être fonction d'une quelconque richesse, elles ne doivent être fonction que de la richesse de l'État dans son ensemble*[15] ».

D'autres instances juridiques ont par la suite adopté cette ligne de pensée. Cependant, les débats sont devenus des plus animés au moment où certains ont remis en question le besoin réel et/ou la nécessité juridique d'égaliser ou de tendre à égaliser les dépenses d'éducation. D'autres se demandaient si le principe ne pouvait pas s'appliquer également à d'autres services publics essentiels. À tous les niveaux de gouvernement, ceux qui élaborent des politiques ont spéculé sur l'interprétation constitutionnelle à donner à ces divers jugements. Le débat s'est ainsi poursuivi jusqu'au 21 mars 1973, alors que la Cour suprême des États-Unis statuait dans la cause **San Antonio Independant School District vs Rodriguez**[16].

Le jugement dans l'affaire Serrano et tous les jugements subséquents reposaient sur le raisonnement suivant: l'éducation est un droit fondamental en vertu de la constitution; aussi faut-il déterminer avec circonspection la validité constitutionnelle de tout arrangement financier dans ce secteur. D'autres jugements ont par la suite soutenu que les écarts dans les dépenses (écarts dus aux disparités inter-districts de la valeur de l'assiette foncière) étaient issus d'une classification « douteuse » qui ne pourrait être légalement justifiée que par la raison d'État. Mais laissons de côté l'étude des implications constitutionnelles complexes sur cette question et concluons en disant que, si elle était appliquée rigoureusement, la décision rendue dans la cause Serrano invaliderait bon nombre de modalités de financement actuellement en vigueur, au niveau scolaire.[17]

Dans l'affaire Serrano, le tribunal n'a pas précisé exactement comment on pouvait arriver à se conformer à la norme de l'égalité universelle. Il a préféré remettre ce problème de modalités entre les mains du pouvoir législatif. Il en est ressorti quatre façons de modifier le système de financement, de façon à le rendre conforme au jugement de Serrano: expansion des programmes de financement scolaire des états; homogénéisation du potentiel fiscal local par le biais de quelconques mécanismes de redistribution; réorganisation des districts scolaires en vue d'uniformiser les dépenses escomptées par élève; financement scolaire assuré intégralement par les gouvernements d'état.

L'adoption d'une ou l'autre de ces formules entraînerait un changement important dans la structure fiscale de plusieurs états. Soulignons toutefois qu'à la suite des décisions rendues par les cours de justice (la cause Serrano, par exemple), invalidant les disparités dans le financement de l'éducation, l'impôt foncier n'a jamais été déclaré inconstitutionnel ou inadéquat. Il n'en demeure pas moins que chacune des formules énumérées, si elles étaient appliquées, représenterait une contrainte majeure au moment de la structuration de l'impôt foncier.

Étant donné que toute l'affaire Serrano reposait techniquement sur la constitution de l'état de Californie, il semblerait que la décision rendue par la Cour ne s'applique qu'à cet état, en dépit des interprétations ultérieures basées sur la constitution américaine. Le jugement rendu dans la cause Rodriguez a clarifié l'aspect constitutionnel de la question. La Cour suprême a en effet statué que la norme juridique de l'« examen circonspect » ne pouvait s'appliquer dans la cause Rodriguez, puisque selon le tribunal, le système de financement scolaire du Texas ne désavantageait aucune catégorie définissable de personnes ou n'exerçait de discrimination à l'endroit d'aucune classe définissable de « pauvres ». Pour ce qui est du « droit fondamental » à l'éducation, le tribunal a conclu que, même si l'éducation est un service public d'importance, elle ne s'inscrit pas dans la catégorie spécifique des droits garantis par la constitution américaine. La Cour a également statué que, même si la constitution prévoyait une certaine protection dans le domaine de l'éducation, rien n'indiquait que le Texas n'avait pas assuré cette protection minimale. Ainsi, le tribunal a décrété, à la majorité des voix, que le système de financement scolaire du Texas ne violait pas la clause de l'égalité universelle devant la loi, mentionnée au quatorzième amendement. Ledit tribunal faisait par ailleurs remarquer que, bien qu'imparfait, ce système correspondait d'une façon rationnelle à la poursuite d'un objectif légitime de l'état. Le jugement se terminait ainsi:

« L'étude et l'application de réformes fondamentales dans les systèmes fiscal et d'éducation des états relèvent exclusivement du pouvoir législatif des états; nous ne violons en aucune façon les principes du fédéralisme ou de la répartition des pouvoirs en nous abstenant d'agir. Ce jugement de la Cour ne s'arroge aucun imprimatur sur le statu quo. Une réforme des systèmes d'imposition semble nécessaire, du fait qu'ils reposent depuis trop longtemps et peut-être trop lourdement sur l'impôt foncier local. Il faut aussi repenser l'éducation publique, ses méthodes et son financement, afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et assurer une plus grande égalité des chances pour tous. Toutes ces questions méritent l'attention des spécialistes dont les travaux ont déjà grandement contribué à améliorer le système. Les décisions finales reviennent cependant de droit aux législateurs, guidés dans leurs tâches par les pressions des individus et des groupes qui les ont démocratiquement élus »[18].

En substance donc, le problème était de nouveau ramené au niveau des politiques législatives. La question, à savoir exactement combien nous devrions payer pour nos écoles, demeurait sans réponse. Encore au milieu des années '70, le débat sur cette question, qui comporte des implications majeures pour l'impôt foncier, restait toujours ouvert[19].

Perspectives d'avenir

De façon générale, malgré que l'impôt foncier soit de toute évidence le plus impopulaire parmi les principales sources de revenus publics, il n'existe aucune autre source municipale de revenus qui soit, aujourd'hui encore, une solution de rechange acceptable dans les cadres du système fédéral actuel. Dans le jugement rendu dans la cause Rodriguez, la Cour suprême des États-Unis laisse aux corps législatifs des gouvernements d'état la plus grande part de responsabilités concernant la réforme de l'impôt foncier. De même, suite à une demande exprimée par le Président américain de procéder à l'analyse de toute cette question de l'impôt foncier, la **US Advisory Commission on Intergovernmental Relations** concluait que « la mise sur pied d'un vaste programme au niveau fédéral en vue d'alléger l'impôt foncier, n'était ni nécessaire, ni souhaitable » et, qu'en effet, il revenait aux gouvernements d'état, de par leur pouvoir de législation et leur potentiel fiscal, de taxer et de légiférer de façon à moderniser cet impôt (foncier) qui, bien que peu prisé des contribuables, demeure un impôt très productif.[20]

Ainsi, les améliorations qu'on apportait ordinairement à la structure de l'impôt foncier et aux dispositions administratives connexes, doivent faire l'objet d'une attention sans

cesse renouvelée.[21] Il n'existe pas de solution simple. C'est pourquoi la modernisation de l'impôt foncier et l'amélioration de son administration, ainsi que toute la question du financement scolaire, sont des thèmes qui doivent figurer au nombre des préoccupations majeures des politiques fiscales des gouvernements d'état et des gouvernements locaux. Étant donné l'importance de l'impôt foncier comme source de revenus, toute intervention et toute omission dans ce secteur continueront de préoccuper les administrateurs des finances municipales pour plusieurs années à venir.

BIBLIOGRAPHIE

1. LYNN, Arthur D. Jr., « Property Tax Development: Selected Historial Perspectives », dans PROPERTY TAXATION USA, éd. Richard W. Lindholm (Madison: University of Wisconsin Press, 1967), pp. 7-19.

2. JENSEN, Jens P., PROPERTY TAXATION IN THE UNITED STATES (Chicago: University of Chicago Press, 1931). Cet ouvrage est un classique en son genre.

3. NEWHOUSE, Wade J. Jr., CONSTITUTIONAL UNIFORMITY AND EQUALITY IN STATE TAXATION (Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1959).

4. National Tax Association, PROCEEDINGS OF THE. . .NATIONAL TAX ASSOCIATION, 1952 (Sacramento: n.p., 1953), p.77.

5. NETZER, Dick, ECONOMICS OF THE PROPERTY TAX (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1966), pp. 3-8. Pour un résumé précis des critiques portées contre l'impôt foncier.

6. Section tirée de Arthur D. Lynn Jr., « Trends in Taxation of Personal Property », dans THE PROPERTY TAX: PROBLEMS AND POTENTIALS éd. Mabel Walker (Princeton, N.J.: Tax Institute of America, 1967), pp. 321-30.

7. National Tax Association, PROCEEDINGS OF THE. . .NATIONAL TAX ASSOCIATION, 1919 (New York: n.p., 1920), p. 144.

8. WELCH, Ronald B., « Property Taxation: Policy Potentials and Probalities », dans THE PROPERTY TAX AND ITS ADMINISTRATION, éd. Arthur D. Lynn Jr. (Madison: University of Wisconsin Press, 1969), pp. 203-14.

9. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Commission consultative des relations intergouvernementales des États-Unis, STATE-LOCAL FINANCES: SIGNIFICANT FEATURES AND SUGGESTED LEGISLATION (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1972), p. 6.

10. NETZER, ECONOMICS OF THE PROPERTY TAX, pp. 191-220.

11. U.S., President's Commission on Urban Housing, Commission présidentielle d'étude sur le logement urbain, REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMISSION ON URBAN HOUSING: A DECENT HOME (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1968), pp. 99-100, 103-4; U.S., National Commission on Urban Problems, Commission nationale des problèmes urbains, REPORT OF THE NATIONAL COMMISSION ON URBAN PROBLEMS: BUILDING THE AMERICAN CITY (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1968), p. 384.

12. BACK, Kenneth, « Land Value Taxation in Light of Current Assessment Theory and Practice », dans THE ASSESSMENT OF LAND VALUE, éd. Daniel M. Holland (Madison: University of Wisconsin Press, 1970), pp. 37-54.

13. LYNN, Arthur D. Jr., « Legal Problems and Obstacles in Assessing Land for Site Value Taxation », dans Holland, THE ASSESSMENT OF LAND VALUE, p. 143.

14. 5 Cal. 3d 584, 487 p. 2d 1241, 96 CAL. RPTR. 601 (1971). Cela n'était pas un jugement final sur les mérites; il s'agissait d'une étude de l'exemption péremptoire générale.

15. 334 F. Supp. 870 à 872 (D. Minn. 1971).

16. É.-U. L. éd. 2d , 41 L.W. 4407 (no 71-1332) renversant F. Supp. 280 (W.D. Tex. 1971).

17. SCHOETTLE, « The Equal Protection Clause in Public Education », 71 COL. L. REV. 1355 (1971); « Comment: Educational Financing, Equal Protection of the Laws, and the Supreme Court », 70 MICH. L. REV. 1324 (1972): « Note: A Statistical Analysis of the School Finance Decisions: On Winning Battles and Losing Wars », 81 Yale L.J. 1303 (1972): Simon, « The School Finance Decisions; Collective Bargaining and Future Finance Systems », 82 Yale L.J. (1973) pour obtenir une documentation importante sur cette question.

18. 41 L.W. 4424-4425, au sujet de RODRIGUEZ voir Poras « The Rodriguez Case-A Cross Road in Public School Financing », 26 THE TAX LAWYER 141 (1972).

19. REISCHAUER, Robert-D. et HARTMAN, Robert W., REFORMING SCHOOL FINANCE, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973).

20. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Commission consultative des relations intergouvernementales, FINANCING SCHOOLS AND PROPERTY TAX RELIEF (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973).

21. BACK, Kenneth, « The Property Tax Under Fire », TAX REVIEW 34 (mars 1973): 9-12. Voir Lynn, THE PROPERTY TAX AND ITS ADMINISTRATION.

Chapitre VI

L'évaluation foncière et l'administration de l'impôt foncier

> « Des citoyens couverts de taxes ne deviendront jamais des citoyens vaillants et courageux. . . De la même façon, aucun empire ne peut reposer sur une population dont le tribut à payer est trop élevé. »*
>
> Francis Bacon

Au cours du chapitre précédent, nous avons retracé les principaux développements qui ont marqué l'histoire de l'impôt foncier et nous avons abordé les grandes questions qui alimentent le débat sur la politique à suivre dans ce secteur. Nous avons ainsi exposé les arguments en faveur du maintien de l'impôt foncier et ceux qui s'y opposent, de même que les principales solutions de rechange à envisager. À notre époque, la gestion financière municipale s'effectue en relation de plus en plus étroite avec l'élaboration de politiques. Nous avons donc choisi une approche qui permettra aux gestionnaires actuels de situer l'administration contemporaine de l'impôt foncier dans une perspective plus englobante.

Le présent chapitre constitue un complément de notre propos sur l'impôt foncier. On s'y attachera plus particulièrement au processus d'administration de cet impôt. Nous donnerons d'abord un aperçu général du contexte administratif dans lequel se situe l'impôt foncier, pour ensuite discuter des principales étapes que doit comporter aujourd'hui l'administration de cet impôt. La première étape consiste en l'établissement de l'assiette fiscale. Vient ensuite l'analyse détaillée des différents modes d'évaluation. Il s'agit, ici, du point déterminant du processus. On traitera à cet égard des buts poursuivis par l'évaluateur, des normes de l'évaluation fractionnaire et de différentes approches, considérant séparément des facteurs tels que le marché, les coûts et le revenu. On abordera, de plus, le problème des cas spéciaux et de la réévaluation périodique. D'autres étapes du processus, telles que la fixation du taux d'évaluation, la facturation, la perception et le

---

* (traduction libre)

recouvrement seront également analysées sous la rubrique « Autres fonctions ». Notre conclusion portera enfin sur l'importance des réformes proposées et sur une perspective d'ensemble de l'administration de l'impôt foncier.

Le contexte administratif

Aux États-Unis, ce sont surtout les commentaires négatifs qui ont dominé le débat entourant l'impôt foncier. La formulation de ces critiques a mené à des requêtes visant à ce que l'impôt foncier soit remplacé. D'autres s'attachaient à demander que l'assiette fiscale soit modifiée de façon à exclure certaines catégories de biens, ou certaines classes de contribuables. D'autres encore suggéraient que les fonctions des gouvernements locaux soient redéfinies de manière à réduire la dépendance de ce palier de gouvernement, vis-à-vis de l'impôt foncier. Par ailleurs, certaines critiques exprimaient le souhait d'une réforme au niveau de l'administration de la taxe. Plusieurs états et municipalités ont progressé considérablement dans le sens des suggestions que nous venons d'énumérer. Il demeure cependant un point qui n'a jamais été réalisé: celui concernant l'abolition de l'impôt foncier.

L'impôt « le moins juste »?

Même durant les années '70, l'opinion publique persistait à considérer l'impôt foncier comme « le moins juste » de tous les impôts prélevés par quelque niveau de gouvernement que ce soit. Par exemple, une enquête menée à l'échelle nationale pour le compte de la **US Advisory Commission on Intergovernmental Relations** révélait que cette opinion était encore largement répandue:

> *« Étant donné qu'une multitude de gouvernements locaux perçoivent et administrent l'impôt foncier, on aurait pu s'attendre à ce que l'opinion du public sur cet impôt varie considérablement. Tel ne fut cependant pas le cas. En effet, l'opposition à l'impôt foncier municipal s'est manifestée d'une façon unanime chez tous les répondants, sans égard à leur statut socio-économique. Peu importe l'âge, le revenu, le lieu de résidence, l'emploi, la race et autres variables semblables, chaque catégorie de répondant a identifié l'impôt foncier comme étant le moins juste généralement dans une proportion de 2 contre 1. »*[1]

Il ne faut donc pas s'étonner si plus de la moitié des répondants s'est prononcée en faveur d'une taxe fédérale sur la valeur ajoutée ou d'une augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers, afin d'éliminer ce qu'ils percevraient comme des injustices dans la répartition du fardeau fiscal de l'impôt foncier.[2]

Les résultats de cette enquête, qui visait essentiellement à cerner l'opinion générale du public, sont dûs, sans doute, à une comparaison s'établissant entre, d'une part, l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente et, d'autre part, l'impôt foncier. Ces résultats tendent aussi à refléter le mécontentement de la population vis-à-vis de l'administration fiscale et des gouvernements locaux, de même qu'ils illustrent sa désapprobation des caractéristiques fondamentales de l'impôt foncier. Il est bien évident qu'une politique fiscale n'aura d'effets équitables que dans la mesure où elle sera administrée avec justice. Or, il existe une vague d'insatisfaction générale face à l'administration de l'impôt dans son ensemble et, en particulier, face au processus d'évaluation.[3]

Le problème de l'équité

Si l'on considère l'administration de l'impôt foncier dans une optique globale, il apparaît que l'évaluation foncière constitue la pierre angulaire de toute structure équitable de

répartition du fardeau fiscal. Il existe cependant des étapes essentielles préalables à l'évaluation proprement dite.

L'établissement de l'assiette fiscale, procédé que nous décrivons un peu plus loin, constitue en réalité la première étape de ce processus administratif. Certains types de biens cependant, comme l'argent comptant, les dépôts bancaires à l'extérieur du district et d'autres biens incorporels, ne sont (contrairement aux biens immobiliers et aux automobiles) soumis à aucun enregistrement, que ce soit lorsqu'on les acquiert ou lorsqu'on les transmet. Ils sont, de ce fait, difficiles à identifier et leur évaluation peut s'avérer inéquitable. Dans le cas des biens incorporels, par exemple, l'identification est souvent restreinte à une déclaration du propriétaire ou à une liste établie à partir de données fiscales (d'impôt fédéral sur le revenu des particuliers) ou de mesures juridiques précises (homologation d'un bien).

La situation est pire lorsque l'étendue de l'assiette fiscale touchant les biens incorporels dépend de la bonne volonté et de l'auto-évaluation des gens. Ceux-ci croiront, souvent avec raison, qu'ils attribuent un fardeau fiscal que bien d'autres se font un plaisir de contourner. Au mieux, la définition de l'assiette fiscale repose sur des techniques administratives propres à d'autres taxes, mais dont les caractéristiques particulières peuvent amener des résultats erronés. Ainsi, les possibilités d'administrer efficacement les biens incorporels sont limitées. La recherche de l'efficacité et de l'équité peut donc s'avérer un problème encore plus fondamental à résoudre que l'évaluation de la propriété foncière, du moins lorsque les lois spécifient que les biens incorporels sont inclus à l'assiette fiscale. Le problème est encore plus aigu lorsque les biens ne sont pas classifiés. En effet, dans le cas où l'identification des biens imposables repose sur l'auto-évaluation des contribuables, un taux d'imposition élevé incitera les gens à se conformer à la loi de la façon la plus évasive possible.

Améliorer l'administration de l'impôt foncier

De cette situation, il résulte, d'une part, que la plupart des efforts, dans le domaine de la gestion de l'impôt foncier, sont concentrés principalement sur les biens immobiliers et, d'autre part, qu'une bonne partie de la rationalité et de l'équité potentiellement rattachées à l'établissement d'un impôt foncier général sont émoussées.[4] L'impôt sur les biens incorporels est susceptible d'être mieux administré si les évaluateurs locaux utilisent plus fréquemment les données fiscales, compilées par le gouvernement fédéral et les gouvernements d'état, et s'ils utilisent de façon appropriée les listes de transactions d'actifs et les données relatives à la dépréciation des biens. L'étude d'un bon échantillon des biens possédés et l'utilisation des différentes listes disponibles peuvent faciliter, en ce sens, l'établissement de l'assiette fiscale et même encourager la population à se conformer de plus près au texte de la loi, dans les cas où celui-ci prévoit l'auto-évaluation des contribuables. Plutôt que de distribuer les formulaires uniquement par l'intermédiaire des banques et des bureaux de poste, une distribution sur une plus grande échelle pourrait également inciter les résidents de certains districts à respecter la loi. Il n'en demeure pas moins, cependant, que l'inventaire de la plupart des biens mobiliers, autres que les automobiles, restera difficile à dresser et qu'il demeurera probablement incomplet. La majorité des efforts visant à améliorer l'administration de l'impôt foncier continueront donc d'êtra axés sur la propriété immobilière. C'est pourquoi nous nous attacherons plus particulièrement, au cours de l'analyse portant sur l'établissement de l'assiette fiscale, à approfondir cet aspect.

Résumé

De toute évidence, la croyance, voulant que l'impôt foncier municipal constitue « la moins juste » des principales sources de taxation demeure encore fermement ancrée dans l'esprit des contribuables. Il est possible que l'impôt foncier soit tout simplement la cible choisie par la population pour exprimer un mécontentement plus général. Ce malaise peut également refléter les nombreuses difficultés rencontrées lorsque l'on désire rendre

équitable la gestion de l'impôt foncier. Ces difficultés sont particulièrement grandes dans le cas des biens meubles, plus spécifiquement en ce qui concerne les biens incorporels. Toutefois, si les évaluateurs locaux utilisent davantage les techniques d'échantillonnage et les données fiscales des autres paliers de gouvernement, la gestion de l'impôt foncier pourra être améliorée.

L'établissement de l'assiette foncière

L'identification des biens immobiliers est relativement facile à réaliser, du moins si on la compare avec celle des valeurs mobilières. Non seulement le bien immobilier existe-t-il « in situ » et peut-il, dès lors, être objet de sollicitations, mais il existe également un système conventionnel permettant d'enregistrer, à la fois la description du bien (par exemple, l'emplacement du terrain et ses limites) et les coordonnées de son propriétaire. Ce système fait état de toutes les transactions ayant impliqué, soit un changement de propriétaire, soit des modifications au niveau des dimensions dans le cas des biens immobiliers.

Conditions préalables

La collecte et l'inscription, sous une forme appropriée, de tous les renseignements pertinents concernant un bien, représentent la première étape dans l'établissement de l'assiette fiscale. Il faut cependant, au préalable, mettre sur pied une organisation et une équipe de personnel capables de déterminer les renseignements qu'il serait pertinent d'enregistrer et de choisir le type de formulaire permettant qu'aucun de ces renseignements n'échappe à l'enregistrement. Il faut également bâtir un système qui rende cette information accessible, tout en permettant que soient mis à jour les renseignements. On a donc mis au point, récemment, un système de liste de contrôle permettant de colliger les données relatives à l'emplacement des terrains et au type d'immeubles ou autres améliorations qui le caractérisaient. Aujourd'hui, on insiste beaucoup pour que ces renseignements soient enregistrés et colligés à des fins de traitement informatique.

L'inventaire

Les étapes à suivre pour dresser l'inventaire des biens sont à peu près similaires à celles qu'on a suivies lors de la description du bien. Les renseignements inscrits sont à peu près les mêmes que dans le cas de la description du bien, quoique les limites physiques ne peuvent pas être enregistrées par l'ordinateur. L'identification des parcelles de terrains (c'est-à-dire les lots de terre) est effectuée à l'aide de graphiques, de cartes et d'un système de numérotation conçu pour permettre les révisions qui seraient nécessaires dans le cas d'un regroupement ou une subdivision éventuelle des propriétés. Les photographies aériennes permettent de confirmer l'emplacement et l'identité des terrains, de même que les améliorations qui y sont apportées. Ces photographies peuvent également être utiles pour faire des comparaisons entre différents secteurs et pour vérifier les améliorations et les changements d'utilisation du territoire en cours. Elles ont même permis parfois de repérer des secteurs qui avaient été complètement ignorés dans les rôles d'évaluation.[5]

L'évaluation

Une fois que l'assiette fiscale est établie, et que les dossiers, les cartes et l'inventaire des biens peuvent être utilisés sur une base permanente, il est possible de procéder à l'évaluation. L'évaluation se situe au coeur même du processus d'administration de l'impôt foncier puisque c'est à ce niveau qu'est déterminée la charge fiscale de chaque propriétaire. Toutes les lois sur l'impôt foncier définissent la nature du rapport s'établissant entre la charge fiscale de chaque contribuable et la valeur du bien qu'il possède. Le travail de l'évaluateur consiste à fixer la valeur de chaque terrain et à déterminer ainsi la valeur

totale des propriétés, dans son district. Il s'agit certes d'une tâche complexe dont la réalisation ne peut se réduire à l'utilisation d'un procédé mécanique ou à la formulation d'un jugement arbitraire. La loi et les principes d'équité requièrent que chaque évaluation soit justifiée. Ainsi, l'évaluateur est souvent appelé à prouver le bien fondé d'une évaluation, ou encore à démontrer l'objectivité avec laquelle il accomplit sa tâche.

La tâche de l'évaluateur

La tâche de l'évaluateur consiste donc à fixer, pour chaque parcelle de terrain de son district, la valeur de l'emplacement et des améliorations sur la base des prix en vigueur sur le marché (valeur exacte, actuelle, marchande, monétaire, ou un pourcentage uniforme quelconque). Il ne s'agit pas d'une tâche facile puisque seule une faible proportion des biens inscrits dans l'inventaire durant une période donnée, ont fait l'objet d'une transaction de marché. Il est donc dans la plupart des cas difficile de se baser sur un prix qui correspondrait à la valeur marchande du bien. Même lorsque ce prix existe, l'évaluateur doit s'assurer qu'il correspond véritablement à la condition générale du marché et qu'il ne résulte pas d'une vente forcée, ou d'une entente entre parents, ou de toute autre entente pouvant impliquer un don ou autres circonstances particulières.

En l'absence de transactions, la plupart des évaluations sont faites sur la base d'une estimation de la valeur marchande du bien. Chaque parcelle de terrain, par son emplacement et peut-être aussi par la nature des améliorations qui y sont apportées, est donc unique.

Il est donc pratiquement impossible d'effectuer une évaluation annuelle de tous les terrains imposables, même dans une économie relativement stable. Le grand dynamisme du marché immobilier, tout particulièrement dans les régions métropolitaines, empêche même les meilleurs évaluateurs de fixer la valeur marchande réelle d'un bien-fonds. Ils peuvent d'ailleurs à peine y parvenir de façon approximative. Devant la rapidité du changement et du développement que connaissent toutes les villes et banlieues, les évaluateurs ne peuvent espérer estimer ou réévaluer qu'une partie seulement des biens fonciers inscrits sur la liste d'évaluation. En réalité, le quart ou le tiers des biens inscrits apparaît un objectif réaliste. Le seul fait d'ajouter les nouvelles constructions sur la liste peut s'avérer une tâche d'envergure en soi.[6]

Les normes de l'évaluation fractionnelle

La situation est telle que la plupart des évaluateurs n'essaient pas de refléter sur une base annuelle les changements survenus, quant aux niveaux des prix du marché immobilier. Afin d'uniformiser l'évaluation de tous les terrains, ils utilisent plutôt une fraction invariable de la valeur marchande courante de chaque parcelle, négligeant ainsi de se conformer aux exigences inscrites dans les lois de quelque quarante états américains relativement à l'usage de la valeur marchande intégrale. C'est ainsi que les rapports entre l'évaluation et la valeur marchande ont pu varier entre 10 et près de 68% dans des états où pourtant la norme légale était fixée à 100%.

Une partie de ces écarts s'explique par les problèmes administratifs soulevés par une réévaluation annuelle de toutes les propriétés qui permettrait de tenir compte des changements de prix sur le marché. Par ailleurs, bon nombre d'évaluateurs locaux utilisent délibérément les évaluations fractionnelles, espérant ainsi uniformiser le rapport entre l'évaluation et la valeur marchande. Donc, lorsqu'une propriété nouvellement vendue est enregistrée, elle peut être évaluée sur la base d'une fraction de sa valeur marchande dans les districts qui exigent qu'une transaction entraîne automatiquement une réévaluation. Le principe de l'uniformité repose sur le raisonnement voulant qu'un pourcentage, qu'il soit supérieur, inférieur ou égal à 100, peut être calculé sur la valeur marchande de tous les biens-fonds, sans pour autant fausser le partage du fardeau de l'impôt foncier, parmi l'ensemble des propriétaires. Divers arguments vont à l'encontre de ce raisonnement, celui

voulant, entre autres, qu'une sous-évaluation crée une distorsion du taux d'évaluation et qu'elle compromette les programmes de péréquation des états qui sont fondés sur l'évaluation foncière des districts. Les solutions envisagées font cependant état des divers problèmes politiques et autres inhérents à toute tentative de rapprocher l'évaluation d'un bien avec sa valeur marchande et on s'entend généralement pour dire que l'évaluation fractionnelle continuera d'être utilisée au cours des années à venir.[7]

L'utilisation des données du marché

Lorsqu'un marché actif et compétitif existe pour des articles relativement homogènes, il s'établit sur le marché un prix courant qu'on peut facilement connaître. C'est à partir du même principe que des évaluateurs ont choisi d'utiliser les données du marché pour fixer la valeur des biens-fonds. Même lorsque les prix sont sujets à des variations fréquentes, comme sur les marchés des titres et du bétail, ils sont cotés à chaque jour et on assigne ces valeurs marchandes aux unités demeurées invendues, cette journée là. De la même façon, les données du marché constituent le moyen le plus direct pour connaître la valeur marchande des propriétés foncières, incluant celles qui n'ont pas fait l'objet de transaction depuis très longtemps. Certains problèmes surgissent toutefois du fait que, comme nous l'avons déjà noté, chaque bien à évaluer est en quelque sorte unique. Il est bien évident que le prix de vente d'une propriété sur le marché ne peut être transféré automatiquement à une autre propriété sans tenir compte des différences et similitudes s'établissant entre les deux propriétés. Par contre, l'observation des transactions effectuées sur le marché immobilier, durant une période donnée, pourra favoriser la détermination de la valeur des autres biens-fonds situés dans le même secteur.

Ce procédé a d'ailleurs été longtemps utilisé par les évaluateurs fonciers et autres. La façon la plus simple d'établir la valeur marchande d'un bien consiste à relever les plus récents prix de vente d'articles comparables ayant fait l'objet de transactions. Cela implique que les évaluateurs doivent prendre note de toutes les ventes et des caractéristiques de chacune. Dans certaines juridictions, la vente d'une propriété entraîne automatiquement une réévaluation basée sur le prix de cette vente; dans des cas semblables, le procédé est clair, direct et d'usage courant. En l'absence cependant d'une réévaluation d'ensemble de toutes les propriétés situées dans le même district ou le même secteur, cette pratique cause certains problèmes. En effet, compte tenu de la hausse générale du niveau des prix sur le marché immobilier, elle peut entraîner un alourdissement de la charge foncière inhérente aux propriétés ayant fait l'objet de transactions. Elle retarde également la réévaluation des propriétées qui n'ont pas fait l'objet de transactions et elle entraîne une redistribution du fardeau de l'impôt foncier basée uniquement sur le moment de la vente. Dans le cas où le personnel d'évaluation est trop restreint, ou s'il se présentait un autre type de contrainte entravant la réalisation d'une révision et d'une réévaluation des propriétés sur une base annuelle, il est plus équitable de retarder la réévaluation des propriétés jusqu'à ce que le nombre de transactions soit suffisant pour constituer une base assez solide pour procéder à une réévaluation plus globale.

La réévaluation annuelle et calcul arithmétique du ratio ventes

La réévaluation annuelle, si elle est effectuée à partir des méthodes traditionnelles de visite, d'examens et d'estimation des propriétés, s'avère pratiquement impossible à réaliser pour l'ensemble des évaluateurs. Cependant, l'évaluateur qui a accès à un ordinateur et qui s'assure les services d'un personnel qualifié et suffisamment nombreux peut procéder à des réévaluations assez fréquentes. Dans les districts assez importants, l'évaluateur aura codifié et transféré sur bande magnétique la plupart des renseignements qui figurent sur ses dossiers, y compris la description des propriétés et le montant de leur évaluation. De la même façon, il peut enregistrer toutes les transactions de biens-fonds en spécifiant le prix de vente, lorsque ce dernier est mentionné dans l'enregistrement de l'acte notarié. Dans le cas où le prix n'est pas indiqué sur l'acte notarié, ou ne

peut être obtenu à l'aide de timbres de transfert du fisc, l'évaluateur peut recueillir l'information désirée en écrivant directement aux personnes concernées (dans les cas d'un terrain commercial et industriel, il peut procéder par entrevue). Des ajustements doivent également être apportés lorsque la transaction s'est faite dans des conditions particulières, de sorte que le prix inscrit par l'évaluateur reflète la valeur du bien sur le marché.

Par la suite, ces données sur la vente des biens immobiliers peuvent être compilées selon le numéro d'identification du bien (numéro qui indique également son emplacement), la date de la transaction, la valeur estimée et le prix de vente ou la valeur marchande ajustée. Pareille méthode permet ainsi d'établir un ratio-ventes (sales ratio), c'est-à-dire le rapport entre le prix du bien et sa valeur estimée. Si, à l'intérieur d'un territoire défini, le marché immobilier est stable et si la dernière évaluation était précise et se rapprochait de la valeur du bien sur le marché, alors le ratio-ventes sera près de 1. De la même façon, dans le cadre d'une évaluation fractionnelle, le rapport sera à peu près égal à la proportion de la valeur marchande que la valeur estimée vise à représenter. Différentes méthodes statistiques peuvent enfin être utilisées par l'évaluateur, permettant à ce dernier d'obtenir des indices lui permettant de juger la qualité des évaluations antérieures et de réfléchir sur les tendances générales des prix en vigueur, par rapport aux montants actuels d'évaluation.

Des données de ce genre peuvent être compilées pour chaque secteur du district, chaque type de bien, ou encore pour toute autre variable jugée pertinente. Les ratio-ventes peuvent alors servir pour mettre à jour l'évaluation de propriétés qui présentent des caractéristiques similaires. Il peut en effet permettre d'établir un taux applicable aux évaluations les plus anciennes. Un tel procédé pourrait niveler le rapport entre les prix de vente enregistrés (ou attribués aux propriétés non vendues) et les montants respectifs des évaluations. Le même procédé peut être utilisé séparément pour le terrain et les améliorations. Des données appropriées sur toutes les ventes effectuées permettraient donc d'utiliser annuellement cette méthode et ce, à un coût raisonnable et moyennant un minimum d'évaluations sur le terrain.[8]

Analyse de régression multiple

L'utilisation de l'analyse de régression multiple est une méthode beaucoup plus élaborée que le simple recours à l'ajustement du montant de l'évaluation au prix de vente. Il s'agit d'une méthode essentiellement statistique qui met en rapport des variables indépendantes avec une variable dépendante dans le but d'établir des prévisions. Ces mises en rapport sont strictement associatives, les inférences causales relevant plus spécifiquement de l'interprétation subjective des analystes. En ce qui concerne l'évaluation, on peut établir une équation entre les caractéristiques des propriétés du quartier, comme variables indépendantes d'une part, et le prix de vente estimé, comme variable dépendante d'autre part. Par exemple, un projet pilote mis sur pied dans le comté de Sacramento, en Californie, s'est attaché à isoler des variables quantitatives qui se prêtaient à l'élaboration de statistiques. On en a retenu entre 10 et 30 et on les a mises en rapport de façon différente selon les quartiers. On a pu établir des formules qui permettaient d'obtenir une évaluation assez exacte des prix de vente. Dans le cas des terrains vendus à l'intérieur d'un quartier donné, les prix de vente prévus différaient des prix de vente réels, dans une proportion d'environ 5,26%. L'équation de régression fut par la suite utilisée pour estimer la valeur marchande des autres propriétés du quartier.[9]

Ce genre d'analyse peut même dépasser les frontières d'un quartier, lorsque les variables indépendantes décrivant les caractéristiques propres aux secteurs de moindre envergure se retrouvent dans l'équation. Parmi ces variables, on peut inclure le zonage, la densité de population, les distances pour se rendre dans un quartier d'affaires, les magasins et les écoles, les niveaux de revenus et d'éducation des résidents, la répartition

ratiale, ou tout autre facteur pouvant influer sur la valeur des propriétés. L'objectif consiste à choisir des variables autres que les caractéristiques propres à certains emplacements ou à certains immeubles, variables qui peuvent aider à prévoir ou à évaluer avec précision les prix de vente. Certaines de ces données ne sont pas encore disponibles sur bandes ou sur fiches. On peut cependant les obtenir en communiquant avec le **U.S. Bureau of the Census**, ou tout autre organisme semblable. Jusqu'à maintenant, la capacité prévisionnelle de cette technique s'est avérée plutôt décevante, tels que le confirment les résultats d'une recherche expérimentale effectuée à Milwaukee, portant sur la valeur des terrains résidentiels. Il sera donc nécessaire de procéder à des recherches ultérieures qui permettront d'identifier clairement les variables qui peuvent expliquer, sur une base statistique, la valeur des terrains résidentiels.[10]

Le traitement informatique des données du marché immobilier n'a pas réussi à suppléer au jugement expérimenté d'évaluateurs compétents. L'ordinateur s'est cependant révélé un instrument très utile en ce qu'il facilite la réévaluation sur une base massive des propriétés présentant des caractéristiques à peu près semblables. L'ordinateur peut en effet emmagasiner de nombreuses données pertinentes sous une forme facile à utiliser. Des recherches ou expériences à venir, réalisées à partir de techniques plus poussées, pourraient éventuellement entraîner une meilleure précision au niveau de l'évaluation et une diminution de ses coûts. Elles permettraient également de dégager l'évaluateur des tâches mécaniques, de sorte qu'il pourrait consacrer son temps et ses énergies à des problèmes plus complexes, dont celui de définir d'autres approches concernant l'évaluation de la valeur marchande des biens-fonds.

Bien qu'encore expérimentale, l'analyse de régression multiple n'en constitue pas moins une remise en question sérieuse de l'utilisation du terme « emplacement », pour mesurer la valeur marchande d'un bien immobilier. Les agents d'immeubles traditionnels, en effet, prennent tous pour acquis que la valeur d'un bien immobilier repose invariablement sur l'emplacement. Pourtant, cette demi-vérité est fort décevante puisqu'elle ne tient pas compte des questions plus fondamentales: Un emplacement pour qui? Un emplacement pour quoi? Un emplacement pour combien de temps, compte tenu de la préférence des consommateurs? Comme, de plus en plus, la mise en valeur des terrains nécessite un financement sur une grande échelle et une administration professionnelle, le facteur « emplacement » est davantage soumis aux grandes décisions politiques issues des entreprises privées et des gouvernements qu'il ne dépend de l'influence des propriétaires fonciers individuels. Dans ce contexte, les approches analytiques (l'analyse de régression multiple en est une parmi d'autres) peuvent se révéler des instruments fort utiles pour l'évaluateur foncier de demain.

L'approche par les coûts

L'approche par les coûts est une autre méthode d'évaluation qui s'avère particulièrement utile lorsqu'il s'agit d'estimer la valeur d'un nombre important d'immeubles. Le critère de mesure utilisé dans le cadre de cette approche est le coût de remplacement. Cette méthode ne peut cependant pas être employée pour évaluer les terrains qui, en termes économiques, ne sont pas remplaçables et ne se prêtent pas à une analyse de coût. Le coût qui nous intéresse ici n'est pas celui payé au moment de la construction de l'édifice, mais bien le coût qu'il faudrait débourser au moment de l'évaluation pour reconstruire un immeuble semblable. Il est possible d'établir ces coûts en s'informant auprès des entrepreneurs, des sous-entrepreneurs ou des évaluateurs en construction, en consultant les dossiers des permis de construction ou en faisant appel à des ingénieurs, des architectes et autres spécialistes. On compare les conditions locales aux données nationales, notamment en ce qui concerne le coût de la main-d'oeuvre et des matériaux. Ces données sont sujettes à des révisions effectuées, soit à des intervalles réguliers, soit au moment où interviennent des changements au niveau des conditions ambiantes (par exemple, une nouvelle convention collective de travail au niveau municipal).

Ensuite, sur la base des descriptions apparaissant sur le rôle d'impôt, on met en relation les tables de coûts et les caractéristiques propres à une propriété donnée. Au nombre de ces caractéristiques, on retrouve la grandeur et le nombre de pièces, les matériaux utilisés pour la construction et autres facteurs semblables. Ces données permettent de procéder à une première évaluation du coût de remplacement. On compare alors cette première estimation au coût des nouveaux immeubles du même type, ou au montant des contrats de construction signés à ce moment là. Cette comparaison est nécessaire afin de confirmer ou d'ajuster en conséquence l'estimation initiale.

Cette méthode d'évaluation ne doit cependant pas faire abstraction des facteurs de dépréciation, tels l'âge et l'état de l'immeuble évalué. Ces facteurs sont souvent rassemblés dans des tables de dépréciation susceptibles de varier selon les différents types d'immeubles, et pouvant être insérés dans les manuels d'évaluateurs. Les chiffres figurant à ces tables tiennent souvent compte des dispositions d'amortissement prévues dans certaines lois fiscales comme, par exemple, la loi de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés. Ils peuvent également être comparés aux données servant dans le secteur de l'industrie. En calculant ainsi la dépréciation dans le coût de remplacement, on obtient une valeur nette qu'il est possible de comparer aux prix des immeubles de même âge et de même condition récemment vendus.

La valeur du terrain doit pour sa part être estimée séparément. Il s'agit de mettre en rapport les prix de vente de terrains similaires sur le plan du zonage, de l'emplacement, de la grandeur, et de divers autres éléments permettant d'en déterminer l'attraction et le prix. Le nombre de pieds de façade et le secteur peuvent également influer sur la valeur d'un lot de terre, valeur que l'on peut ensuite comparer aux transactions effectuées dans le cas d'un terrain vacant, du même type. Enfin, pour s'assurer que l'évaluation correspond bien au prix du marché, on peut comparer la valeur du terrain et les coûts amortis de remplacement des améliorations, aux plus récents prix de vente de n'importe quelle propriété similaire.

L'approche par les coûts s'avère particulièrement utile pour évaluer un grand nombre de propriétés. En effet, les tables qui servent à déterminer le coût de remplacement et l'amortissement ou la dépréciation pour chaque type de structure peuvent être utilisés pour estimer la valeur de plusieurs immeubles.

Lorsque ces immeubles sont regroupés dans des nouveaux quartiers résidentiels, ou dans des parcs industriels, il est relativement facile de faire les ajustements qui s'imposent de façon à tenir compte des différences entre chaque propriété et entre la valeur de chaque terrain. On peut par la suite vérifier sur le marché les prix de groupes d'immeubles du même type pour finalement fixer un montant d'évaluation pour chacune des propriétés.[11] Tout comme l'approche précédente, l'approche par les coûts deviendra sans doute un instrument de travail fort utile pour les évaluateurs, au cours des années à venir.

L'approche par les revenus

Une troisième approche permettant d'évaluer une propriété consiste à capitaliser le revenu net généré, en appliquant les taux d'intérêt en vigueur sur le marché et un taux reflétant le rendement de l'investissement. Cette méthode est rarement utilisée comme seule base d'évaluation, mais elle permet de vérifier les estimations établies à l'aide des deux approches que nous venons de décrire.[12] La capitalisation directe est particulièrement utile lorsque le marché est imparfait ou limité. Le succès de cette approche repose en grande partie sur la disponibilité d'estimations solides des revenus bruts annuels ou les revenus de location, les dépenses de fonctionnement et les coûts reliés

à l'amortissement. Ces estimés rendent possible le calcul du revenu net d'une propriété. Afin que ce calcul du revenu net soit valable pour une période de temps raisonnable, il doit également refléter la possibilité que l'immeuble demeure inoccupé pendant une certaine période. Le revenu net, ou le revenu annuel provenant des loyers, peut alors être divisé par le taux d'escompte en vigueur pour obtenir la valeur estimée de la propriété.

Par exemple, une propriété qui produit un revenu de 10 000 $ net en location par année aurait, en utilisant un taux d'escompte de 5%, une valeur capitale estimée à 200 000 $. Si des propriétés semblables ont récemment été vendues à un prix de même niveau, les prévisions effectuées par l'évaluateur sont alors confirmées. Si, par contre, le propriétaire ne retire pas le meilleur revenu possible de sa propriété, cette méthode entraîne une sous-évaluation. Ce phénomène se produit, entre autres, lorsqu'un propriétaire a l'intention de spéculer sur l'augmentation éventuelle de la valeur de son bien. Les cas de ce genre peuvent être décelés en vérifiant les résultats de l'approche par les revenus avec les données disponibles concernant le marché. Si l'on réalise, après vérification, que les estimations diffèrent et qu'aucun règlement de zonage, aucune classification ou autre disposition ne le justifie, on peut alors résoudre le problème en utilisant l'estimation qui reflète les rendements les plus élevés possibles. Le montant le plus élevé provenant des données en vigueur sur le marché équivaudrait à l'estimation d'un acheteur éventuel, quant à la valeur capitalisée de la propriété si elle était utilisée autrement.[13]

Les cas spéciaux

Aucune des trois approches que nous venons de décrire n'est susceptible d'être utilisée de façon exclusive dans quelque domaine. En effet, lorsque l'évaluation repose principalement sur les données du marché, l'introduction de renseignements concernant les nouveaux immeubles et les permis de construction oblige l'évaluateur à tenir compte des valeurs de remplacement. Même lorsque nous disposons de données du marché restreintes, il est préférable de s'en servir dans le but d'effectuer une vérification des évaluations réalisées à l'aide des autres approches. Il n'en demeure pas moins, que c'est dans la combinaison de ces différentes approches et dans l'utilisation des techniques d'analyse modernes que résident les meilleurs outils favorisant la réalisation de la tâche de l'évaluateur (déterminer la valeur exacte des propriétés sur le marché), à l'exception pourtant de certains cas dits spéciaux.

Les cas spéciaux existent en réalité et ils requièrent une attention particulière. En effet, certains types de propriétés, comme par exemple les chemins de fer ou autres services publics desservant un territoire plus vaste qu'une région, se prêtent assez mal à une évaluation locale ou municipale. L'évaluation séparée de plusieurs fractions d'un système peut s'avérer beaucoup moins logique que l'évaluation globale du système ou de la partie du système qui se retrouve à l'intérieur d'un même état. Dans la plupart des situations de ce genre, ce sont les gouvernements d'état qui procèdent à l'évaluation. Dans certains cas, le montant de l'évaluation est réparti entre chaque district, alors que dans d'autres cas, c'est l'état qui s'approprie les recettes ainsi perçues. Les mines sont, entre autres, évaluées par les gouvernements d'état.[14]

Afin d'éviter que l'impôt foncier ne contrecarre les effets d'autres politiques publiques, notamment celles destinées à conserver les ressources naturelles, on a élaboré, dans le cas de certaines industries, des méthodes et des taxes suppléant à l'impôt foncier. Concernant les exploitations forestières, par exemple, on a prétendu que l'impôt foncier entraînait des coupes trop précoces injustifiables sur le plan économique. C'est pourquoi certains états ont remplacé l'impôt foncier sur les terrains boisés par une **severance tax**. On a également beaucoup discuté de la possibilité de remplacer l'impôt foncier par d'autres taxes dans le cas des industries d'extraction, des chemins de fer et des services d'utilité publique.[15]

La réévaluation périodique

Afin de maintenir un écart raisonnable entre le montant de l'évaluation et la valeur marchande d'un bien, il s'avère nécessaire, dans une économie dynamique, d'effectuer une réévaluation périodique des biens. Même si les tendances du marché apparaissent assez clairement dans le cas des immeubles en général, le rythme et l'orientation des nouvelles tendances peuvent très bien ne pas être homogènes. Ainsi, dans un même comté, on peut retrouver des quartiers en voie de détérioration à l'intérieur de la ville principale et des banlieues florissantes en expansion entourant cette dernière. Les quartiers qui subissent une dégradation et les quartiers prospères favorisés par le développement peuvent se côtoyer sur un même territoire. La réévaluation doit être suffisamment fréquente pour refléter ces diverses situations qui sont susceptibles de se produire de façon simultanée à l'intérieur d'une juridiction donnée.

Les problèmes des grands et des petits districts

Dans les districts importants, dotés d'un personnel qualifié et suffisant, la réévaluation périodique constitue une tâche permanente. Ainsi, chaque propriété est évaluée, tous les trois ou quatre ans, au moyen d'un amalgame de techniques d'évaluation globale et de visites individuelles sur le terrain. Cette évaluation repose sur les approches que nous venons de décrire. Évidemment, des retards peuvent survenir au niveau des ajustements entravant ainsi une réalisation régulière de la réévaluation, dans les différents secteurs. Cependant, une rotation judicieusement établie entre les secteurs à évaluer annuellement permet à un personnel bien organisé d'affronter ce problème sur une base régulière en dépit des contraintes budgétaires qui rendent impossible une évaluation annuelle de chaque secteur et de chaque terrain. Sauf dans les cas où interviennent des décalages dans les ajustements, tous les biens sont évalués suivant un même rapport à leur valeur marchande.

Dans les districts plus petits, le fait que le personnel soit plus réduit (en nombre et en compétence) peut empêcher une réévaluation suffisamment fréquente des terrains. Dans la plupart de ces cas, on utilise les énergies disponibles pour enregistrer toute nouvelle construction et pour relever les prix auxquels sont effectués les transferts d'un bien immobilier. La réévaluation peut se restreindre au cadre de ces propriétés. Cette façon de procéder peut cependant, avec le temps, favoriser la multiplication d'injustices. En réalité, plus l'intervalle est long entre les réévaluations, plus il s'établit des disparités entre le montant de l'évaluation et la valeur marchande et plus le rapport évaluation/valeur marchande diffère, selon les propriétés et les quartiers. Pareille évaluation modifie donc considérablement la répartition du fardeau fiscal.

Les solutions possibles

La solution la plus logique à ce problème consiste à regrouper les petits districts afin d'atteindre une économie d'échelle qui permette une réévaluation efficace et régulière. Ce regroupement s'est fait, dans une certaine mesure, au cours des dernières années. On constate en effet simultanément une diminution du nombre de districts d'évaluation et une augmentation des régions bénéficiant des services d'évaluateurs compétents travaillant à plein temps. Par exemple, en Pennsylvanie, les « townships » ont centralisé l'évaluation foncière au niveau des comtés. Cependant, il existe encore de nombreux obstacles à une telle centralisation. Par exemple, on a rarement l'occasion de réaliser un regroupement qui puisse assurer aux petits districts la qualité et le niveau de services que l'on retrouve dans les villes mieux desservies.

Une deuxième solution, peut être plus appropriée, consiste à confier la tâche de réévaluation à des organismes extérieurs, de préférence des bureaux de consultants professionnels. Cette démarche implique une nouvelle évaluation de tous les terrains et propriétés du district et on avise généralement les gens de la nouvelle évaluation de leur

biens-fonds. Cette méthode permet que s'effectuent la révision et les appels, avant même que les résultats de l'opération ne soient utilisés pour une première perception de l'impôt foncier. À la suite d'une telle opération, on devrait normalement en arriver à réduire le coefficient de dispersion (montant de *l'évaluation/valeur marchande*) *à l'intérieur d'un* même district.

Même si elle est coûteuse cette procédure devrait être mise en branle assez fréquemment. Plusieurs raisons motivent son utilisation. Disons premièrement que le coût des nouveaux édifices a grimpé de plus de 40% entre 1960 et 1970. Il y a donc eu, dans ce secteur, une hausse plus importante que celle du produit national brut ou que celle de tout autre indice de cette nature. Dans toutes les régions du pays, les coûts de construction ont continué d'augmenter rapidement durant la première moitié des années '70. Dans de nombreux secteurs, tout particulièrement à l'intérieur des zones métropolitaines, la valeur des terrains a considérablement augmenté. Bien que les hausses de prix des terrains aient parfois pris des dimensions astronomiques, elles ne se sont pas manifestées dans toutes les régions et, là où on les observait, elles n'accusaient pas un rythme nécessairement homogène. De toute évidence, une période de 10 ans entre chaque évaluation est beaucoup trop longue, particulièrement dans les districts où le marché des biens-fonds est actif et où les constructions nouvelles et les transactions immobilières nécessitent des réévaluations individuelles. Moins la réévaluation est fréquente, plus les ajustements sont difficiles à réaliser et plus la tension sera présente chez les propriétaires fonciers.

Les fermiers localisés à l'intérieur ou en bordure d'un développement résidentiel peuvent très bien se rendre compte que leurs propriétés auraient plus de valeur dans les mains d'un entrepreneur immobilier que dans leur vocation actuelle. Une telle situation devrait normalement entraîner une réévaluation qui tiendrait compte de l'utilisation la plus rentable de ces propriétés et, par conséquent, de leur véritable valeur marchande. Le fermier devrait alors choisir entre, d'une part, continuer à vivre des produits de sa terre et voir la valeur de sa propriété augmenter ou, d'autre part vendre sa propriété parce que ses revenus ne lui permettent pas de supporter une hausse de taxes.[16] Devant la menace de voir leurs taxes augmenter et la nécessité de faire le choix mentionné, les fermiers ressentent souvent de l'opposition face à l'amélioration du système d'évaluation, surtout lorsque celui-ci a mis beaucoup trop de temps à prendre en considération les modifications mentionnées.

Pareille opposition peut déboucher, ou bien sur une classification spéciale des terrains qui continuent d'être utilisés à des fins agricoles, ou sur un moratoire concernant les nouvelles évaluations. D'autres citoyens pourraient, à leur tour, manifester contre pareilles mesures, particulièrement les propriétaires de nouvelles maisons qui souhaitaient voir une part de leur fardeau fiscal transmise aux fermiers, lors de ladite réévaluation.[17] Le fait d'effectuer une réévaluation suivant une bonne fréquence permettrait qu'on tienne compte, moyennant de petits ajustements, des changements graduels et cela favoriserait davantage l'équité et la compréhension au sein des contribuables du district.

Évaluer l'évaluation

L'évaluation est donc un procédé controversé. Comment alors juger de la valeur d'une évaluation? Une façon de mesurer l'efficacité du processus d'évaluation, au sein d'un district, consiste à calculer le coefficient de dispersion à l'intérieur de ce district. Ce coefficient indique dans quelle mesure les montants évalués correspondent aux valeurs marchandes des biens. Il permet donc de vérifier si l'évaluateur a bien réparti la charge fiscale parmi les propriétaires fonciers, sur la base de la valeur de leurs propriétés.

Le calcul du coefficient de dispersion s'effectue à travers une démarche composée de quatre étapes. Dans un premier temps, on détermine le ratio-évaluation pour chaque échantillon de propriétés vendues, en divisant le montant de l'évaluation par le prix de

vente. L'utilisation des ratios-évaluation (plutôt que des montants) dans les étapes subséquentes permettra de comparer différents types de propriétés, selon différentes échelles de valeur. La deuxième étape consiste à déterminer le ratio-évaluation moyen *pour toutes les propriétés échantillonnées. On calcule, au cours d'une troisième étape,* la moyenne des déviations entre les divers ratios-évaluation et le ratio-évaluation moyen ou médian. La dernière étape consiste à diviser la déviation moyenne par le ratio-évaluation moyen ou médian pour obtenir le coefficient de dispersion.

On peut illustrer cette démarche à l'aide de l'exemple de trois parcelles de terrains qui se seraient vendues chacune au prix de 10 000 $ mais qui auraient été évaluées respectivement à 5 000 $, 6 000 $ et 7 000 $. Voici alors comment serait calculé le coefficient de dispersion:

a) Ratios-évaluation individuels
   50% 60% 70%

b) Rapport d'évaluation moyen (ou médian)
   60%

c) Déviation moyenne
   (10% + 0% + 10%) ÷ 3 = 6,6%

d) Coefficient de dispersion
   6,6% ÷ 60% = 0.11 ou 11%

Ce calcul, s'il est basé sur un échantillonnage assez représentatif des différents types de propriétés, peut aider à vérifier l'efficacité du processus d'évaluation, à l'intérieur d'un district. On peut dès le départ prévoir une marge d'environ 10%, compte tenu des inexactitudes dans les données et des problèmes administratifs que soulève le fait de ne réévaluer annuellement qu'une partie des propriétés. Dans l'exemple que nous exposions plus haut, le coefficient de dispersion (11%) était ainsi relativement bas. Néanmoins, plusieurs spécialistes de l'administration de l'impôt foncier s'inquiètent du fait que seulement un cinquième des districts d'évaluation ont un coefficient de dispersion inférieur à 20%.[19]

Dans certains districts notamment, on s'est plaint du fait que l'évaluateur, même s'il affirme utiliser le même ratio-évaluation pour tous les types de propriété, a tendance à favoriser ou à pénaliser les propriétés industrielles et commerciales, de même que les complexes résidentiels de location comparativement aux maisons privées qui représentent en valeur plus de la moitié des propriétés foncières. Il est possible de vérifier de façon objective la pertinence de ces critiques dans les cas où il s'est vendu un nombre suffisant d'immeubles dans chaque catégorie. En effet, on peut alors substituer aux ratios-évaluation individuels (voir exemple ci-dessus) un ratio-évaluation moyen pour chaque catégorie d'immeubles. Cela permet de calculer un coefficient de dispersion en comparant les ratios-évaluation moyens pour chaque type de propriétés avec le ratio-évaluation global de tout le district. Pareille technique fait clairement ressortir la façon dont la charge de l'impôt foncier est distribuée entre les divers groupes de propriétaires.

Dans certains districts, on a également prétendu que les propriétés les plus coûteuses sont généralement sous-évaluées, cela étant en partie imputable au fait que l'évaluation des immeubles à prix modique est pratique et plus courante. Ceux-ci constituent, en effet, la majorité des propriétés évaluées ou vendues. Cette assertion peut également être vérifiée à l'aide d'un calcul différentiel par rapport au prix, calcul qui permet de comparer l'exactitude de l'évaluation des propriétés dont les prix sont les plus ou les moins élevés.

Dans ce cas, on doit d'abord calculer le rapport global évaluation/prix de vente, d'après la valeur des parcelles échantillonnées. On calcule ensuite la moyenne des ratios-

évaluation de chaque propriété. Enfin, on divise cette moyenne par le rapport global évaluation/prix de vente.

Si les deux rapports utilisés dans *l'étape finale sont égaux, le résultat sera* alors égal à 1 ou 100%. Cela signifie que les évaluateurs ont bien tenu compte des différences dans les prix ou les valeurs marchandes des propriétés. Si, par contre, l'opération donne un résultat de beaucoup supérieur à 100%, il y a alors probablement eu une sous-évaluation des propriétés les plus dispendieuses. De même, un résultat de beaucoup inférieur à 100% indiquerait une sous-évaluation des propriétés de moindre valeur.

L'exemple suivant décrit bien une sous-évaluation des propriétés coûteuses:

Prix de vente	Évaluation	Rapport d'évaluation
100 000 $	20 000 $	20%
10 000 $	4 000	40%
10 000	4 000	40%
10 000	4 000	40%
130 000 $	32 000 $	140%

a) Rapport global évaluation/vente
(32 000 $ ÷ 130 000 $) = 0,246 ou 24,6%

b) Rapport d'évaluation moyen des propriétés
140 ÷ 4 = 0,350 ou 35%

c) Calcul différentiel des prix
35 ÷ 24,6 = 1,42 ou 142%[20]

La méthode du calcul différentiel des prix est cependant plus facile à utiliser dans les cas de propriétés du même type, comme par exemple les résidences, que dans les cas où les propriétés sont de catégories différentes.

Comme nous venons de le mentionner, il existe différents moyens pour vérifier si le processus d'évaluation permet une distribution équitable du fardeau de l'impôt foncier, par rapport à la valeur marchande des propriétés. Quelques-unes de ces méthodes dont celle du coefficient de dispersion, peuvent être utilisées afin d'effectuer des comparaisons entre plusieurs districts et même pour analyser la situation à l'intérieur d'un même district. De toute façon, les résultats donnent rarement une véritable satisfaction. On s'entend généralement pour dire que l'évaluation est de qualité acceptable, lorsque le coefficient de dispersion des maisons unifamiliales autres que les fermes à l'intérieur d'une juridiction donnée est inférieure à 20%. Pourtant, en 1961, et bien qu'il y ait sans doute eu quelques améliorations depuis, 70% secteurs échantillonnés ne satisfaisaient pas cette norme. Il y a donc, de toute évidence, une nécessité d'améliorer l'administration de l'impôt foncier dans une grande majorité de districts où les coefficients de dispersion sont beaucoup trop élevés pour tous les types de propriétés évaluées.[21]

Résumé

L'évaluation constitue la base même de toute l'administration de l'impôt foncier. Il s'agit d'une tâche à la fois complexe et fort controversée. Ceux qui en sont responsables ont beaucoup à faire pour traiter de façon équitable tous les contribuables. Le travail de l'évaluateur peut cependant être largement facilité par une bonne compréhension du processus d'ensemble, et par une utilisation appropriée des outils techniques, théories et méthodes statistiques les plus récentes.

Notre exposé s'est d'abord attaché à présenter les différentes tâches de l'évaluateur et à expliquer l'utilisation des normes de l'évaluation fractionnelle. Diverses approches ont été proposées et approfondies, notamment celles par les données de marché, par les coûts et par les revenus. Nous nous sommes de plus intéressés au ratio-ventes et à l'analyse de régression multiple. Par la suite, nous avons porté notre attention sur quelques cas spéciaux, comme par exemple, les services publics dispensés sur toute l'étendue territoriale d'un état, et nous avons également abordé les problèmes qui entourent la réalisation d'une réévaluation périodique des propriétés. Enfin, nous avons mentionné l'utilisation de techniques, dont celle du calcul du coefficient de dispersion, pour juger de l'efficacité et de l'équité du processus d'évaluation lui-même.

Les autres fonctions

Jusqu'à maintenant, nous avons exclusivement centré notre exposé sur l'établissement de l'assiette fiscale et sur la fonction d'évaluation. La gestion de l'impôt foncier implique cependant de nombreuses autres procédures, telles entre autres, la fixation du taux d'imposition, la facturation, la perception de l'impôt et le recouvrement. Par exemple, après avoir évalué les nouvelles propriétés et réévalué celles qui existaient déjà, il faut, afin d'établir le rôle d'impôt, déterminer quels sont les immeubles et les propriétaires admissibles à diverses exemptions d'impôt. La loi peut prévoir des exemptions selon la vocation de la propriété, comme dans le cas des fermes, des maisons d'enseignement ou des hôpitaux, ou encore selon le statut des propriétaires comme par exemple, s'il s'agit d'organisations religieuses ou à but non lucratif, de personnes âgées, d'anciens combattants, de personnes à faibles revenus, d'entreprises bénéficiant de primes de développement, etc. L'impact de ces exemptions sur le rôle d'impôt varie d'un cas à l'autre mais, dans certains districts, leur effet peut être très sérieux. C'est le cas lorsqu'une proportion élevée des terrains est occupée par une université d'état, des églises, des hôpitaux, une société publique d'habitation, ou différents organismes relevant des paliers supérieurs de gouvernement.[22] Même lorsque des montants sont versés à la ville en remplacement des impôts, ils équivalent rarement aux recettes de l'impôt foncier. Vu l'importance de cet impact financier, il est primordial que l'évaluateur sache interpréter les différentes lois lorsqu'il détermine l'admissibilité aux exemptions. En préparant le rôle de l'impôt , il doit aussi mentionner la valeur des propriétés sujettes à une exemption.

Les sommes susceptibles d'être perçues, en remboursement d'évasions fiscales antérieures, de même que les montants pouvant faire l'objet d'évasions durant l'année en cours, doivent également être évalués. Grâce à ces renseignements, ceux qui ont préparé le budget municipal peuvent soustraire des dépenses totales les revenus provenant d'autres taxes et d'autres sources, afin de déterminer les sommes à percevoir en impôt foncier. On fixe le taux d'imposition en divisant les revenus à percevoir par la valeur globale des évaluations, en procédant aux ajustements qui s'imposent, compte tenu des évasions prévues. Le taux se lit en millièmes par dollar, ou encore en dollars d'impôt par mille dollars d'évaluation.[23]

Une fois le taux d'imposition fixé, on le multiplie par le montant évalué de chaque propriété imposable dans un district donné. On obtient alors le montant d'impôt à percevoir pour chaque parcelle de terrain. On procède ensuite à l'envoi des factures aux propriétaires en prenant soin d'indiquer le montant de l'évaluation, le taux d'imposition, le montant d'impôt à payer et les conditions de paiement (dates d'échéances, taux d'escompte ou de pénalité). Dans certains états, la facturation et la perception sont centralisés au niveau du comté, alors que dans d'autres, les villes, les comtés et les districts scolaires exécutent chacune de ces fonctions pour leur propre compte. En règle générale, l'impôt est payé annuellement le montant versé correspond à l'évaluation de l'année précédente. Mais, dans certaines régions, on a adopté une formule de versements trimestriels ou semestriels.

En prévision des retards susceptibles de survenir dans le paiement de l'impôt foncier, il faut fixer des pénalités et des intérêts à débourser. Lorsque l'impôt demeure impayé pendant une longue période, on peut imposer des droits de rétention sur la propriété. Dans les cas extrêmes, le fisc peut saisir, voire même vendre, la propriété pour recouvrer les montants dûs.[24] La perception et l'évaluation sont deux fonctions différentes, mais elles doivent être coordonnées et ceux qui en sont responsables doivent avoir libre accès à l'information contenue dans le rôle d'évaluation. Ils doivent également être prêts à défendre leur position lorsqu'un seul ou plusieurs propriétaires décident d'en appeler de leur évaluation.

Les réformes proposées et les perspectives d'avenir

Plusieurs réformes ont déjà été proposées relativement au champ d'application et à l'administration de l'impôt foncier. Toutes ces réformes supposent des changements importants dans la façon d'administrer l'impôt foncier. Par exemple, certains prétendent que la plupart des états devraient remplacer la taxe foncière par un impôt calculé exclusivement sur la valeur du terrain. Nous avons d'ailleurs discuté cette proposition au chapitre précédent.

En considérant que l'impôt foncier continuera d'être la principale source de revenus permettant aux gouvernements locaux de faire face à une demande sans cesse croissante de services, certains soutiennent qu'il ne faut pas s'attendre à des changements majeurs en ce qui regarde l'assiette fiscale. Ils soutiennent que c'est en apportant des transformations au niveau de la gestion administrative que réside la solution la plus efficace aux problèmes entourant l'impôt foncier. De cette façon, l'évaluation serait de qualité supérieure et on pourrait ainsi réduire les inéquités dont témoigne le coefficient de dispersion.[25]

La responsabilité d'améliorer l'administration de l'impôt foncier revient en partie aux gouvernements d'état. L'**Advisory Commission on Intergovernmental Relations** a, par exemple, déjà suggéré plusieurs actions que les états pourraient entreprendre en ce sens: amender la législation fiscale de façon à en retirer tous les éléments qui comportent des difficultés administratives; réviser les lois d'exemption; regrouper les petits districts d'évaluation; améliorer les normes touchant les évaluateurs; assurer une supervision efficace, une coordination solide et des procédures d'appel sérieuses.[26]

Les demandes favorisant une plus grande participation des gouvernements supérieurs sont formulées à la lueur du raisonnement suivant: si le contrôle des gouvernements d'état sur certaines activités des gouvernements locaux (comme l'éducation et la santé) s'exerce sans qu'on nuise à l'autonomie de ces derniers, il n'y a aucune raison justifiée pour que les gouvernements d'état n'exercent pas le même contrôle au niveau de l'impôt foncier. On assurerait ainsi un minimum d'efficacité et d'équité à cet impôt.[27]

On a pu se rendre compte que certains changements ont déjà été apportés, à la fois par les gouvernements d'état et les gouvernements locaux, en vue d'améliorer l'administration de l'impôt foncier. Quelques états ont rendu disponibles leurs services techniques et leurs bureaux de consultation aux districts d'évaluation municipale, en plus de prendre la responsabilité d'évaluer eux-mêmes certaines catégories de biens. D'autres ont augmenté l'étendue des districts d'évaluation, soit en utilisant le comté comme unité d'évaluation de base ou en regroupant certains districts. Enfin, on utilise maintenant plus couramment les ordinateurs et les récents développements technologiques pour procéder aux évaluations massives.

En résumé, pour qu'elle soit efficace et équitable, toute réforme dans l'administration de l'impôt foncier municipal devrait comporter trois éléments-clé. D'abord, la législation

doit être formulée de façon à tenir compte des implications qu'elle a au niveau administratif. Deuxièmement, les districts devront être d'une dimension suffisamment grande pour justifier la mise sur pied d'une organisation efficace et l'embauche d'un personnel professionnel qualifié. Enfin, les administrateurs devront disposer des ressources financières nécessaires pour mener à bien leur mandat.[28] Peu de districts répondent actuellement à ces critères pourtant essentiels à l'amélioration de l'impôt foncier et à la modification de l'opinion actuellement très défavorable à son égard.

BIBLIOGRAPHIE

1. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. PUBLIC OPINION AND TAXES (Washington (D.C.): Government Printing Office, 1972), pp. 1-2

2. Ibid.

3. Dick Netzer. ECONOMICS OF THE PROPERTY TAX (Washington (D.C.): Brookings Institution, 1966), p. 173

4. John F. Due. GOVERNMENT FINANCE: ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR, 4e éd. (Homewood, Ill: Richard D. Irwin, Inc., 1968), pp. 384-85

5. Mason Gaffney, « Adequacy of Land as a Tax Base », dans THE ASSESSMENT OF LAND VALUE, éd. Daniel M. Holland (Madison: University of Wisconsin Press, 1970), pp. 175-76

6. John Shannon, « Assessment Law and Practice », dans PROPERTY TAXATION USA, éd. Richard W. Lindholm (Madison: University of Wisconsin Press, 1967), pp. 39-40

7. Ibid., pp. 40-61

8. Ted Givartney, « A Computerized Assessment Program », dans Holland, THE ASSESSMENT OF LAND VALUE, pp. 125-41

9. Ibid., pp. 132-39

10. Paul B. Downing, « Estimating Residential Land Value by Multivariate Analysis », dans Holland, THE ASSESSMENT OF LAND VALUE, pp. 101-23

11. Kenneth Back, « Land Valuation in Light of Current Assessment Theory and Practice », dans Holland, THE ASSESSMENT OF LAND VALUE, pp. 38-39

12. Ibid., p. 38

13. James M. Buchanan, THE PUBLIC FINANCES (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1965), pp. 484-85

14. James A. Maxwell, FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, éd. révisée (Washington (D.C.) Brookings Institution, 1969), pp. 153-54

15. Voir, par exemple, Tax Institute of America, THE PROPERTY TAX: PROBLEMS AND POTENTIALS (Princeton, N.J.: Tax Institute of America 1967), pp. 143-204

16. George F. Break, AGENDA FOR LOCAL TAX REFORM (Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1970), p. 30

17. PHILADELPHIA EVENING BULLETIN, 4 août 1972, p. 5. Cet article décrit les activités, y compris une marche de protestation, organisées par les groupes qui se sont formés à la suite d'une réévaluation effectuée dans Bucks County, en Pennsylvanie. Ces manifestations étaient très fréquentes dans les années '70.

18. Note technique. La valeur du coefficient diffèrera si on utilise la médiane plutôt que la moyenne dans les cas où ces deux chiffres ne sont pas égaux, une telle inégalité résulterait en effet d'une répartition biaisée de l'évaluation.

19. Harold M. Groves et Robert L. Bish, éd., FINANCING GOVERNMENT' 7e éd. (New York: The Dryden Press, 1973), pp. 110-11. La description et l'exemple sont directement tirés de cette source.

20. Harold F. McClelland, « Property Tax Assessment », dans THE AMERICAN PROPERTY TAX: ITS HISTORY, ADMINISTRATION AND ECONOMIC IMPACT, éd. George C. S. Benson et coll. (Claremont, Calif.: Institute for Studies in Federalism, Clarement Men's College, 1965) pp. 109-110. L'exemple a été tiré de cette source.

21. Netzer, ECONOMICS OF THE PROPERTY TAX, pp. 177-80

22. Maxwell, FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, pp. 149-53

23. Bernard P. Herber, *MODERN PUBLIC FINANCE: THE STUDY OF PUBLIC* SECTOR ECONOMICS, 2e éd. (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1971), p. 230

24. Ibid., pp. 231-32

25. Due, GOVERNMENT FINANCE, p. 432

26. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, THE ROLE OF THE STATE IN STRENGHTENING THE PROPERTY TAX, vol. 1 (Washington, D.C. Government Printing Office, 1963)

27. Maxwell, FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, pp. 155-56

28. Kenneth Back, « Potential for Organizational Improvement of Property Tax Administration », dans THE PROPERTY TAX AND ITS ADMINISTRATION, éd. Arthur D. Lynn, Jr. (Madison: University of Wisconsin Press, 1969), pp. 32-33

Chapitre VII

Les taxes de vente locales et l'impôt local sur le revenu*

> « La gestion des revenus publics est une tâche qui incombe à toutes les unités de gouvernement, et c'est sans doute la plus délicate et la plus importante qu'il leur ait été donné d'accomplir. »*
>
> Andrew Jackson

L'impôt foncier constitue, parmi toutes, la source de revenus municipaux la plus importante. On ne peut cependant ignorer le fait que les taxes de vente locales et l'impôt municipal sur le revenu ont été, au cours des années '50 et ' 60, de plus en plus utilisés et qu'ils se sont avérés des sources de revenus de plus en plus productives. En 1970, les taxes de vente procuraient aux gouvernements locaux 5% du total de leurs revenus fiscaux (soit 1,95 milliards de dollars), les impôts municipaux sur le revenu produisaient, la même année, 4% de ces revenus (soit 1,63 milliards). D'autre part, les gouvernements des états prélevaient, au même moment, 14,2 milliards en taxes de vente et 9,2 milliards sur le revenu des particuliers et des sociétés. Mentionnons enfin que les diverses catégories de revenus que sont les taxes de vente, les taxes sur les recettes brutes, les droits provenant de l'émission de permis et les autres taxes, incluant l'impôt sur le revenu, représentaient chacune environ 8% du total des revenus des municipalités et 16% du total de leurs revenus fiscaux.

On trouvera dans la première partie de ce chapitre une analyse des taxes de vente locales. La seconde partie sera consacrée à l'analyse de l'impôt local sur le revenu. Nous présenterons d'abord un bref aperçu de l'évolution de ces modes d'imposition, pour ensuite entreprendre de traiter plus spécifiquement des taxes de vente locales. Ce premier exposé sera subdivisé en trois thèmes. Il débutera par une description et une évaluation de ce qu'on qualifie de taxe de vente administrée localement. Ensuite viendront la description

---

* Certains éléments du présent chapitre s'appuient sur le contenu de l'ouvrage de J.F. Due, STATE AND LOCAL SALES TAXATION (Chicago: Public Administration Service, 1971). Le **Public Administration Service** a autorisé les emprunts que nous avons faits à cet ouvrage.

* (traduction libre)

et l'évaluation de la taxe de vente locale administrée par l'état. Finalement, nous traiterons du principe d'équité fiscale et des problèmes (pour lesquels on n'a pas encore trouvé de solution) qui se posent lors de la mise en vigueur d'une taxe de vente locale. La conclusion de cette première section consistera en une évaluation globale de ce mode d'imposition.

Le second volet du chapitre, aussi composé de trois parties, porte sur l'impôt municipal sur le revenu. Les implications de ce type d'impôt en matière de responsabilités administratives seront d'abord étudiées. On décrira ensuite certains aspects de son fonctionnement, pour enfin traiter de ses qualités en termes d'équité et d'efficacité. Cette section se terminera, comme la précédente, par une évaluation d'ensemble du mode d'imposition décrit.

Précisons enfin que les données sur lesquelles se base le présent exposé se rapportent à une « année échantillon » du début des années '70. Notons, de plus, que les principes administratifs qui prévalaient à ce moment ont peu changé au cours de la décennie. Néanmoins, ceux qui désirent avoir accès à des données plus récentes sont invités à se référer directement aux gouvernements locaux qui pourront leur fournir les renseignements qui les intéressent.

Les taxes de vente locales

En 1972, les gouvernements locaux de 25 états différents taxaient les ventes au détail. Les municipalités d'un vingt-sixième état y étaient autorisées, mais elles n'avaient pas encore exercé leur droit à cette époque[1]. On trouvera au tableau 7-1 un relevé de la situation qui avait cours alors. On constate, à l'aide de ce tableau, que les taxes de vente ne sont pas appliquées de façon aussi extensive dans chacun des états mentionnés. Certains d'entre eux, telles la Californie et la Virginie, ont imposé cette taxe sur la presque totalité de leur territoire, alors qu'au Minnesota, une seule ville fait usage de la taxe de vente. En 1972, cette taxe rapportait aux municipalités environ 10% de l'ensemble de leurs revenus, mais il faut spécifier qu'environ la moitié des villes de plus de 100 000 habitants retiraient de cette taxe quelque 20 à 25% du total de leurs revenus. Mentionnons aussi qu'au début des années '70, la taxe de vente procurait 55% de ses revenus à la ville de Tucson (Arizona) et 45% à celle de Mobile (Alabama).

Toutes les municipalités et tous les états ne définissent pas leur taxe de vente exactement de la même façon. Il demeure cependant que, pour ce qui est de ses caractéristiques générales, la taxe de vente est la même partout. Elle consiste essentiellement en un montant déterminé à l'aide d'un pourcentage calculé sur le prix de vente de divers biens et services, et que l'on perçoit à l'étape finale d'une transaction de vente, soit au niveau du détail et non à celui du gros. Il peut s'agir d'une taxe d'ensemble (générale) qui s'appliquera à une grande diversité de biens et de services, ou d'une taxe spécifique qui ne portera que sur la vente de certains articles précis (elle s'apparente dans ce cas à une taxe d'accise). La nourriture est, la plupart du temps, exclue du champ de la taxe de vente, et les vêtements peuvent également en être exemptés à l'occasion. Il arrive que les gouvernements locaux perçoivent, en remplacement de la taxe de vente, une taxe d'utilisation sur le prix des articles achetés à l'extérieur du territoire local, mais utilisés dans les limites territoriales du gouvernement local qui l'impose. Cette taxe vise, la plupart du temps, à décourager l'évasion fiscale.

Certaines taxes de vente sont imposées au marchand. Elles constituent en quelque sorte le tarif qu'il doit payer pour exercer son commerce. Certaines autres sont prélevées sur l'acheteur, à même le prix de vente de l'article. C'est alors le marchand qui sera responsable de ce prélèvement. Malgré ces distinctions, la pratique démontre que chacun de ces deux types de taxes de vente constitue un impôt sur la consommation, car ces taxes sont en effet transmises « en aval », c'est-à-dire aux consommateurs, par un accroissement des prix. Les taxes locales sur les ventes au détail sont apparues peu de temps après les

TABLEAU 7-1.

Taxes de vente locales, au 1er janvier 1972 (Tiré de: Tableaux dans J.F. Due, STATE AND LOCAL SALES TAXATION, Chicago: Public Administration Service, 1971, ch. 10).

État	Type de gouvernement local	Nombre approximatif de gouvernements qui l'utilisent	Administration	Taux actuels (%)	Taxes locales d'utilisation	Lieu de la redevance fiscale [a]
Alabama	Villes	132	État	0,5-2	Souvent	Livraison
	Villes	48	Localité	0,5-2	Souvent	Livraison
	Comtés	4	Localité	0,5-2	Souvent	Livraison
	Comtés	16	État	0,5-2	Souvent	Livraison
Alaska	Villes	40	Localité	1-5	Parfois	Détaillant
	Boroughs	5	Localité	1-3	Parfois	Détaillant
	Districts spéciaux	4	Localité		Parfois	Détaillant
Arizona	Villes	33	Localité	1-2	Parfois [e]	Détaillant
Arkansas	Villes	1	État		Non	Détaillant
Californie	Villes [b]	402	État		Oui	Détaillant
	Comtés	58	État	1	Oui	Détaillant
	Districts de transp. rapide	1	État	0,5	Oui	Détaillant
Caroline du Nord	Comtés	61	État	1	Oui	Détaillant
Colorado	Villes	26	Localité		Oui	Livraison
	Villes	39	État	1-3	Non	Livraison
	Comtés	9	État		Non	Livraison
Dakota du Sud	Villes	5	État	1	Oui	Livraison
Georgie	Comtés	2	État	1	Oui	
Illinois	Villes	1 273	État	0,5-1	Non	Détaillant
	Comtés	97	État	0,5-1	Non	Détaillant
Kansas	Villes	3	État	0,5	Non	Détaillant
	Comtés	0	État		Non	Détaillant
Louisiane	Villes	84	Localité	0,5-2	Oui	Détaillant
	Paroisses	51	Localité	0,5-2	Oui	Détaillant
Minnesota	Villes	1	Localité	1	Oui	Livraison
Missouri	Villes	51	État	0,5-1	Non	Détaillant
Nebraska	Villes	2	État	0,5-1	Oui	Livraison [g]
Nevada	Comtés	8	État	0,5	Oui	Livraison
New York	Villes [c]	19	État	2-3	Oui	Livraison
New York	Comtés	41	État	1-3	Oui	Livraison
Nouveau-Mexique	Comtés	3	État	0,25-0,5	Non	Détaillant
Ohio	Comtés	24	État	0,5	Oui	Détaillant
Oklahoma	Villes	239	État	1-2	Non [f]	Détaillant
Tennessee	Villes	14	État	1-1,5	Oui	Détaillant
	Comtés	83	État		Oui	Détaillant
Texas	Villes	632	État	1	Oui	Détaillant
Utah	Villes	150	État	0,5	Oui	Détaillant
	Comtés	27	État		Oui	Détaillant
Virginie	Villes [b]	38	État	1	Oui	Détaillant
	Comtés [b]	96	État	1	Oui	Détaillant
Washington	Villes	18 [d]	État		Oui	Détaillant
	Comtés	33	État	0,5	Oui	Détaillant
Wisconsin	Comtés	0	État	0,5	Non	Détaillant

[a] L'approche de l'emplacement du magasin a pour effet de limiter l'application de la taxe d'utilisation sur les achats inter-états.

[b] Toutes les localités qui en avaient le droit ont mis en vigueur la taxe.

[c] Les districts scolaires limitrophes (ou partie intégrante) d'une ville de moins de 125 000 habitants peuvent demander à la ville de percevoir une taxe de vente à des fins scolaires. Lorsque les districts scolaires sont en cause, le taux maximal applicable est alors le tiers du taux maximal ordinaire.

[d] Seulement dans les comtés qui n'appliquent pas la taxe.

[e] Phoenix et quelques autres villes de moindre importance perçoivent des taxes d'utilisation.

[f] Les villes sont autorisées à percevoir des taxes, mais aucune ne l'a fait jusqu'à ce jour.

[g] L'approche de l'emplacement du magasin a été déclarée non conforme à la Constitution du Nebraska (City of Lincoln, **Nebraska vs McNeil**, Cour de district du comté de Lancaster, le 31 décembre 1969).

taxes de vente d'état. C'est en fait l'état de New York qui a imposé la toute première taxe de vente. La ville de Montréal mettait la sienne en vigueur en 1935, suivie de la Nouvelle-Orléans en 1936. Mais aucune autre ville n'a imité ces pionnières avant que ne se termine la guerre. C'est la Californie qui s'est alors montrée le leader à cet égard. En effet, ses municipalités avaient presque toutes recours à la taxe de vente avant la fin des années '40. Par la suite, son utilisation s'est considérablement étendue jusqu'à la période d'expansion spectaculaire que fut celle des années '60. En 1962, il n'y avait en effet que douze états qui avaient autorisé leurs municipalités à prélever une taxe de vente, alors qu'en 1972, 25 états avaient adopté une telle mesure. D'autre part, à la même date, trois états américains, de même que la province de Québec, avaient déjà mis fin à l'application de la taxe de vente locale sur leur territoire, pour y substituer une augmentation de la taxe de vente d'état (taxe provinciale, dans le cas du Québec) dont les revenus sont redistribués parmi les gouvernements locaux[2].

Les raisons qui ont amené cette utilisation de plus en plus massive de la taxe de vente sont évidentes (voir le chapitre 3). Pour ne mentionner que les plus importantes, rappelons que lors de la mise en vigueur de cette taxe, la demande de services publics locaux était très élevée et les revenus issus de l'impôt foncier étaient insuffisants. La population s'opposait alors à de nouvelles hausses de l'impôt foncier et l'éventail des sources potentielles de revenus était très restreint. Les gouverneurs et les législateurs hésitaient, pour leur part, à augmenter les impôts d'état pour subventionner les gouvernements faisant partie de leur territoire, mais ils savaient que les taxes de vente prélevées par les états s'avéraient très efficaces. La mise en vigueur de telles taxes au niveau local semblait donc comporter moins de risques économiques, politiques et administratifs que l'implantation d'un impôt municipal sur le revenu.

Les taxes de vente administrées localement

En 1972, la taxe de vente était administrée par les gouvernements locaux dans plus de six états. Par contre, les différences existant entre les taxes locales et celles de l'état pouvaient varier considérablement d'un état à un autre. Nous devons donc nous arrêter d'abord aux différentes façons dont sont réparties les responsabilités administratives entre les états et les gouvernements locaux, avant d'entreprendre l'analyse des procédures administratives liées à ce type de taxes et, enfin, l'analyse de leur rendement.

Les différents modèles de répartition des responsabilités administratives

Les responsabilités administratives relatives à l'application de la taxe de vente locale sont actuellement réparties de trois façons différentes. Il existe un cas où l'usage de la taxe de vente constitue une prérogative exclusivement locale. À d'autres endroits, les gouvernements locaux ont l'entière responsabilité de la perception de leur taxe de vente, sans que cela empêche leur gouvernement d'état d'en percevoir une pour son propre compte. On rencontre enfin, dans certains cas, une sorte de combinaison des deux premières modalités.

1. Application exclusivement locale de la taxe de vente. En 1972, l'Alaska était le seul état où les taxes de vente n'étaient perçues que par les gouvernements locaux. La plupart des unités de gouvernements locaux, à l'exception d'Anchorage, faisaient usage de cette taxe. Chacune des localités devait assumer la mise en application et la perception de sa taxe, et on pouvait dénoter d'importantes différences de définition et d'application d'une taxe locale à l'autre. Du fait que les municipalités ne pouvaient s'inspirer d'aucun modèle commun (pas même, par exemple, d'une taxe de vente d'état), les taux en vigueur étaient, dans ces localités, beaucoup plus élevés que ceux qu'on connaissait ailleurs aux États-Unis. Ils variaient en fait de 1 à 5% se situant en moyenne entre 2 et 3%. Ces taxes locales se substituaient en quelque sorte à une taxe de vente d'état. Dans la plupart des cas, les aliments et les médicaments étaient exemptés, mais les taxes de vente s'appliquaient à de nombreux autres biens et services.

2. Perception exclusivement locale. En 1972, les états de l'Arizona, de la Louisiane et du Minnesota faisaient usage des taxes de vente mais, dans ces états, les taxes de vente locales étaient toutes administrées par les gouvernements locaux. Au Minnesota, seule la ville de Duluth prélevait une taxe de vente municipale. En Arizona et en Louisiane, par contre, cette pratique était fort répandue. En Arizona, le droit des municipalités à percevoir la taxe de vente découle, en fait, du droit que leur a accordé l'état d'émettre les permis d'affaires[3]. Cette perception ne s'effectue pas exactement de la même façon d'une ville à l'autre, mais plusieurs d'entre elles ont choisi, même si rien ne les y obligeait, de modeler l'administration de leur taxe de vente sur les procédures utilisées par l'état pour la perception de sa propre taxe. Dans le cas de l'Arizona, il semble que l'état aurait préféré avoir l'emprise sur l'ensemble de l'administration des taxes de vente locales, mais les municipalités ne voulaient absolument pas voir diminuer leurs prérogatives en matière de perception et d'établissement des taux. Elles étaient d'ailleurs protégées par leurs constitutions qui empêchaient, à cet égard, toute intervention de l'état, à moins de changements constitutionnels importants.

Le cas de la Louisiane est différent. La ville de la Nouvelle-Orléans a mis en vigueur sa taxe de vente locale avant que l'état n'ait lui-même fait l'essai d'une telle pratique. En fait, l'état a affiché une attitude d'ignorance vis-à-vis de cette taxe et il n'a pas semblé intéressé à en assumer la gestion, ni à en coordonner l'application, nonobstant le fait qu'il aurait bien pu le faire. Le pouvoir de perception des municipalités de cet état leur provenait, en effet, d'un décret de l'état et non pas de dispositions spécifiques de leurs constitutions. Pour leur part, les municipalités se sont montrées satisfaites d'administrer leurs propres taxes de vente, du fait qu'elles y puisaient une certaine marge de manoeuvre sur le plan politique et qu'elles se trouvaient dotées, du même coup, d'une plus grande autonomie financière.

3. Responsabilité partagée. En 1972, quelques états, soit l'Alabama et le Colorado, administraient partiellement les taxes de vente locales. Dans ces deux cas, les municipalités en avaient d'abord été les administrateurs exclusifs. En Alabama, cette prérogative municipale émanait du pouvoir d'émettre les permis, alors qu'au Colorado les municipalités invoquaient, les dispositions spéciales de leurs constitutions pour se prévaloir de leur droit de perception.

À la suite de difficultés rencontrées par les municipalités dans l'administration de leur taxe, les états ont entrepris d'assumer cette administration à la place des villes, lorsqu'elles en exprimaient le désir. Il semble en effet que les pouvoirs officiels des gouvernements locaux de ces états invalidaient toute tentative de leurs gouvernements supérieur de s'ingérer dans ce secteur d'activité, sans leur autorisation. Dans certains cas, les offres de l'état étaient fort alléchantes: l'état du Colorado, par exemple, a offert à ses gouvernements locaux de percevoir leur taxe gratuitement. Il n'y a cependant pas eu de mouvement massif en faveur de la transmission des responsabilités locales au profit de l'état. En fait, les villes importantes ont décidé de conserver leurs prérogatives, alors que les plus petites, et particulièrement celles qui avaient instauré la taxe depuis peu de temps, ont choisi d'en confier l'administration à l'état. En 1971, la situation était donc la suivante: 132 villes d'Alabama autorisaient l'état à percevoir leur taxe, alors que 48 villes, dont Birmingham, Mobile et Montgomery, l'administraient toujours localement. Par ailleurs, quatre comtés administraient leur taxe de vente, alors que seize comtés en avaient chargé l'état. Au Colorado, neuf comtés (qui n'avaient pas eu le choix) et 39 villes voyaient leur taxe perçue par l'état, alors que 26 municipalités dont Denver, Pueblo, Colorado-Springs et Boulder, en conservaient la responsabilité.

L'Alabama et le Colorado n'ont donc pas réussi à convaincre tous leurs gouvernements locaux de leur transmettre leurs prérogatives relatives à la perception et à l'administration de la taxe de vente locale, et ce pour plusieurs raisons. Mentionnons d'abord

que les municipalités ne voulaient pas perdre leur autonomie concernant la façon d'appliquer la taxe. Elles ne voulaient pas que soient aplanies les quelques différences qui existaient entre la perception locale et la perception par l'état. Les villes voulaient aussi conserver leur droit d'imposer des taxes d'utilisation sur les biens achetés dans d'autres villes (du même état). De plus, les administrations locales, du moins celles du Colorado, préféraient avoir un droit de contrôle direct sur leurs revenus. Elles préféraient aussi appliquer elles-mêmes les procédures de prévention contre les fraudes fiscales et exercer localement les tâches de vérification comptable plutôt que de confier la responsabilité de ces secteurs à l'état. Mentionnons finalement qu'une fois mise sur pied leur structure d'administration fiscale, les gouvernements locaux entrevoyaient négativement toute perte de pouvoir susceptible de résulter d'une intervention de l'état.

Procédures d'administration locale

L'administration de toute taxe de vente locale engendre un processus, c'est-à-dire un ensemble d'opérations séquentielles qui vont de la fabrication du répertoire des commerçants à l'application des procédures de vérification. Il va de soi que chacune des étapes du processus est essentielle à l'efficacité de l'ensemble de l'opération.

1. Préparation et mise à jour du répertoire des commerçants. La première étape de ce processus administratif consiste à inscrire dans un registre le nom de tous les commerçants qui seront soumis à la taxe de vente locale. Lorsqu'il existe une taxe d'état, il est ordinairement possible de se procurer une liste des marchands auprès de l'administration de l'état. Dans les autres cas, il faut la dresser à partir de listes de détenteurs de permis, d'annuaires téléphoniques, d'annuaires municipaux et d'autres sources similaires d'information. On envoie alors aux entreprises concernées des formulaires d'enregistrement qui doivent être retournés, dûment remplis, à la municipalité. On assigne alors à chaque commerçant un numéro et on ajoute son nom à la liste des entreprises dont les recettes sont sujettes à la taxe de vente locale. Une fois le répertoire complété, on peut procéder, sur le terrain, à une vérification d'un magasin à l'autre afin de s'assurer que chacun est bel et bien enregistré.

2. Formulaires de déclaration. Les commerçants doivent, dans le cadre de leurs obligations fiscales, remplir des formulaires de déclaration de leur chiffre d'affaires et les retourner à la municipalité, en y joignant le versement fiscal approprié. Ces formulaires jouent un rôle primordial tout au long du processus d'administration de la taxe de vente. Il est très important de bien choisir le format et la fréquence d'utilisation du formulaire. Au début des années '70, des villes comme Duluth, la Nouvelle-Orléans, Tucson, Phoenix et Denver utilisaient, à cet effet, des cartes perforées de type IBM. Toutefois, la grande majorité des villes se servaient encore des traditionnels formulaires de papier. On trouvera des modèles de ces différents formulaires aux tableaux 7-1 et 7-2. Généralement, les entreprises doivent remplir ces formulaires mensuellement (les villes de Boulder, Duluth et Pueblo font cependant exception).

3. Mise à la poste des formulaires de déclaration. Comme c'est le cas pour de nombreuses sources de revenus municipaux, la rapidité de fonctionnement dans la collecte de la taxe de vente est un facteur d'une grande importance. Dans les grandes villes, on adresse les formulaires de déclaration à partir de la bande magnétique principale de l'ordinateur municipal. Au moment du classement des formulaires retournés, on enregistre sur une bande de paiements les montants inscrits sur chaque formulaire. Une fois le classement terminé, on compare la bande principale à celle des paiements. On peut alors produire une bande des cas d'évasion à partir de laquelle on postera des avis. Les plus petites villes utiliseront des machines à adresser et feront l'enregistrement des déclarations à l'aide de machines comptables, pour ensuite déterminer les cas d'évasion par le biais d'une vérification manuelle. Le taux des évasions varie substantiellement d'une époque à une autre au cours de l'année, mais il se situe ordinairement entre 4 et 10%. Il est donc à peu près équivalent au taux d'évasion des taxes de l'état[4].

L'étape suivante consiste à contacter par lettre ou par téléphone les commerçants qui n'ont pas retourné leur formulaire. Au besoin, un représentant de la ville ira les visiter. Si un commerçant persiste dans son refus de payer, il est passible de poursuites en vertu du code civil, voire même du code criminel.

ILLUSTRATION 7-1.

Formulaire de déclaration pour la taxe de vente et la taxe d'utilisation, Duluth, Minnesota. (La seconde partie se trouve à l'endos de la carte).

DUL-TT (Rév. 5/72)

VILLE DE DULUTH, MINNESOTA
SERVICE DES FINANCES ET DES REGISTRES

TAXE DE VENTE ET D'UTILISATION

Lire les instructions avant de remplir le formulaire

Si aucune transaction taxable n'a été faite au cours de la période, écrire « nil » aux lignes 1 et 4, signer et retourner au Service des finances et des registres Duluth (Minn.) 55802

ADRESSE

N° du permis de taxe de vente et d'utilisation

Période de déclaration

Délai expirant le:

L'emplacement de l'établissement doit être mentionné sur cette formule

Je, soussigné, déclare connaître les pénalités prévues pour falsification de rapport de vente, avoir examiné le présent rapport dont les données me semblent justes et complètes.

SIGNATURE

TITRE DE LA FONCTION DATE

Espace réservé à l'administration

Si vous utilisez la méthode de taxation actuelle (voir les instructions), cochez ici.

1.	VENTES BRUTES		
2.	DÉDUCTIONS (ligne 23)		
3.	VENTES NETTES (ligne 1 moins ligne 2)		
4.	ACHATS SOUMIS À LA TAXE D'UTILISATION		
5.	MONTANT TOTAL TAXABLE (ligne 3 plus ligne 4)		
6.	TAXE TOTALE (1% de la ligne 5)		
7.	A — AMENDE		
	B — INTÉRÊT		
8.	SOMME TOTALE DUE (somme des lignes 6, 7A et 7B)		

Faire les chèques à l'ordre de: « la Ville de Duluth »
Adresse: Service des finances et des registres,
Division de la taxe de vente,
100 Hôtel de ville, Duluth (Minn.) 55802

Méthode comptable utilisée pour rapporter les ventes brutes COMPTANT ☐ RÉSIDUELLE ☐	DÉDUCTIONS		
	9 Ventes pour des fins de revente		
	10 Ventes à des organismes de charité, éducatifs, religieux et gouvernementaux		
ÉVITEZ LES AMENDES Remplissez cette formule dans les 25 jours qui suivent la fin de la période.	11 Ventes de marchandises qui seront utilisées à des fins de production agricole ou industrielle		
	12 Ventes inter-états		
	13 Ventes de produits alimentaires		
	14 Ventes de vêtements (et d'accessoires vestimentaires)		
AUX NOUVEAUX PROPRIÉTAIRES N'utilisez pas les formules de votre prédécesseur; tout changement de propriété ou d'adresse nécessite un nouveau permis	15 Ventes d'essence		
	16 Mauvaises créances (seulement sur une base résiduelle)		
	17 Ventes de marchandises livrées à l'extérieur de la ville		
	18 Recettes provenant de ventes de logements		
(voir les instructions)	19 Autres déductions autorisées (énumérer séparément)		
	20		
	21		
	22		
	23 TOTAL DES DÉDUCTIONS (reporter à la ligne 2)		
DD-T 17665-0R1			

ILLUSTRATION 7-2.

Formulaire de déclaration pour la taxe de vente et la taxe d'utilisation, Nouvelle-Orléans, Louisiane; (Des renseignements postaux (qui ne figurent pas ici) sont imprimés dans l'angle supérieur droit de la formule.)

VILLE DE NOUVELLE-ORLÉANS
Service des finances
Bureau du revenu
Salle 1W09, Hôtel de ville, 70112

Frais de retour garantis

Adresse de l'entreprise

	VILLE ET ÉCOLE TAXE DE VENTE ET D'UTILISATION	
	mois	année

1. Ventes au comptant et à crédit				
2. Ventes payées avec coupons de rabais				
3. Coût des biens corporels utilisés ou consommés				
4. Total des lignes 1, 2 et 3				
DÉDUCTIONS ADMISSIBLES				
5. Ventes aux grossistes enregistrés				
6. Ventes à des fins de fabrication				
7. Ventes aux entreprises qui font affaires dans plusieurs localités (multi-parish)				
8. Ventes à l'État de la Louisiane et au gouvernement des États-Unis				
9. Rabais au comptant, retours et allocations				
10. Ventes inter-états				
11. Ventes d'essence				
12. Ventes livrées dans la localité de Jefferson Parish				
13. Ventes livrées en Louisiane, à l'extérieur de la Nouvelle-Orléans				
14.				
15. Total des déductions				
16. Montant taxable (LIGNE 4 moins ligne 15)				

17. Taxe: 3% de la ligne 16			
18. Surplus de taxe perçu (au delà de 3%)			
19. Total (ligne 17 plus ligne 18)			
20. Moins la compensation revenant au marchand qui s'est conformé au délai prescrit			
a. 1% de la taxe sur les ventes au détail			
b. 2% de la taxe sur les ventes en gros			
c. Total des lignes 20a. et 20b.			
21. Taxe totale due (ligne 19 moins ligne 20c)			
22. Moins la taxe sur les ventes à crédit: La Nouvelle-Orléans avance la taxe que les marchands paient aux grossistes pour les achats pour revente au détail: Somme des achats			
23. Taxe nette payable (ligne 21, moins ligne 22)			
24. Intérêt: 1% par mois, à partir de la date d'échéance jusqu'à la date de paiement.			
25. Amende: 5% à tous les 30 jours jusqu'à concurrence de 25%			
26. Taxe totale, intérêt et amende (lignes 23, 24 et 25)			

Chiffre d'affaires brut rapporté à l'État	À l'usage de l'administration	PAIEMENT		
		COMPTANT		
		CHÈQUE		

DATE Signez ici

Signature de la personne autre que le contribuable qui a rempli ce formulaire

Faire votre chèque à l'ordre de la VILLE DE LA NOUVELLE-ORLÉANS

Pour éviter les amendes, retourner cette formule dûment remplie dans les vingt jours du mois suivant la période concernée.

GARANTIE

Les formulaires qui ne sont pas signés par le contribuable ou par son agent autorisé ne seront pas acceptés.

Je déclare par les présentes avoir examiné ce formulaire, y compris les documents qui s'y rattachent (le cas échéant), et qu'à ma connaissance, il contient des renseignements exacts et complets, selon le système de tranches établi pour la période de taxation mentionnée.

N'utilisez aucun autre formulaire de déclaration fiscale; vous obtiendriez ainsi des montants inexacts.

conformément au chapitre 56 du code de la ville de Nouvelle-Orléans, tel que modifié et adopté par la commission scolaire d'Orléans Parish qui perçoit une taxe de vente et d'utilisation de 1%.

Avez-vous reçu de l'aide pour remplir cette formule?

HENRY G. SIMMONS
Directeur des finances

oui	non

ORIGINAL

4. Le rôle des vérificateurs. L'expérience démontre que la qualité des vérificateurs est la clé du succès de toute administration de la taxe sur les ventes au détail. À cause de la grande quantité des comptes qu'elles ont à traiter, plusieurs villes ont à leur emploi autant de vérificateurs que les administrations d'état. On a observé au cours des années '70 que les vérificateurs de la Nouvelle-Orléans (pour ne citer que celle-là) étaient beaucoup plus nombreux que ceux de la plupart des états. On sait, par expérience, qu'un ratio d'un vérificateur pour 1 000 comptes peut être acceptable et que la norme d'un vérificateur pour 600 comptes est idéale[5]. Malheureusement, bon nombre de villes ont à leur emploi une équipe de vérificateurs tout à fait inadéquate. Il y a même plusieurs petites villes qui ne disposent d'aucun vérificateur spécialisé. Toute administration municipale qui s'adonne à une quelconque tâche de vérification devrait s'assurer que le personnel (ou la personne) qui assume cette fonction dispose d'une bonne formation et d'une certaine expérience en comptabilité.

La vérification est une tâche complexe qu'il est difficile de décrire en quelques mots. Nous tenterons tout de même d'en identifier ici les principaux éléments. La vérification courante comporte d'abord une revue initiale du registre des commerçants, revue que l'on fait en parallèle avec des vérifications au hasard, dans les livres de comptes, les journaux et les factures. Cette vérification courante a pour but d'assurer que les inscriptions concernant la taxe sont effectuées correctement et que les listes sont dressées avec précision. Assez souvent, on procédera à une vérification détaillée de tous les documents qui portent sur une période témoin. S'il émerge des doutes sérieux concernant quelque entreprise, on devra confronter les dépenses encourues pour l'achat de certains biens avec le prix de vente au détail de ces biens. En dernière instance, on vérifiera auprès des fournisseurs l'exactitude du relevé des achats de l'entreprise en question. D'autre part, il est fréquent qu'on vérifie si une taxe a effectivement été payée sur les articles imposables achetés hors de l'état par l'entreprise, ou encore si ces articles ont été exemptés de la taxe, moyennant un certificat de vente. En fait, il arrive très souvent que ces cas ne soient pas rapportés.

Ce sont les exemptions qui causent la majeure partie des difficultés liées à la fonction de vérification. Ordinairement, on fait une vérification sur toutes les ventes dont les articles feront l'objet de revente, car il faut s'assurer que l'entreprise acheteuse, qui a vu son achat exempté de l'impôt, est réellement une entreprise enregistrée qui achète dans le but de revendre lesdits articles. Dans les cas où les aliments ou d'autres catégories de biens essentiels sont exemptés de l'impôt, le vérificateur essaiera de déterminer le pourcentage réel du total des achats de l'entreprise que représentent ces biens, afin de le comparer au pourcentage du chiffre de vente déclaré exempt de taxe. Il existe, à cet égard, certaines proportions qui sont considérées comme normales. Par exemple, les marchandises que met en vente un supermarché sont généralement imposables dans une proportion de 20%. Tout supermarché qui s'écarterait substantiellement de cette norme ferait probablement l'objet d'une vérification plus minutieuse.

Il est rare qu'au cours d'une année on fasse une vérification chez plus de 10% des commerçants. Souvent, la vérification ne portera que sur 3 ou 4% d'entre eux. En fait, il n'est pas utile que les déclarations de chaque commerçant soient soumises annuellement au processus de vérification. Il serait d'ailleurs impossible d'agir de la sorte.

Rendement et structure de la taxe de vente locale

Nous avons parlé de la répartition des responsabilités d'administration concernant la taxe de vente locale et nous avons décrit certains procédés couramment utilisés pour son application. Connaissant ces données factuelles, il nous est maintenant possible d'étendre notre analyse sur certains aspects de ce mode d'imposition, notamment sur celui du lien qui existe entre le rendement de la taxe de vente et la structure de cette taxe, au niveau local.

Lorsqu'ils entrevoient la mise en vigueur d'une taxe de vente sur une grande échelle, les cadres municipaux tentent d'en évaluer les revenus potentiels, en s'aidant des expériences d'autres villes de dimensions similaires et d'importance économique comparable à la leur. Lorsque l'état impose déjà une taxe de vente sur l'ensemble de son territoire, les administrateurs municipaux peuvent prévoir avec plus de facilité les revenus d'une éventuelle taxe locale, du fait que leur gouvernement supérieur dispose de données précises concernant la taxe perçue dans leur ville (ou leur comté).

Les revenus produits par la taxe de vente connaissent des fluctuations cycliques. Malheureusement, il n'existe actuellement aucune étude satisfaisante sur ce sujet. On sait cependant que, de façon générale, les revenus provenant d'une taxe de vente locale fluctueront moins que ceux qui proviennent d'un impôt municipal sur le revenu. Ils seront par contre moins stables que les revenus qui proviennent de l'impôt foncier. Cette dernière comparaison n'est toutefois vraie que dans la mesure où il ne survient pas de dépression économique qui entraînerait une dégradation de l'impôt foncier. Si une ville prend de l'expansion et que les revenus individuels de ses citoyens augmentent, le rendement de la taxe de vente augmentera à peu près proportionnellement à l'augmentation des revenus des particuliers. On estime que le rapport se situera entre 80 et 127%, ce qui signifie qu'une augmentation des revenus des particuliers qui serait de 10% accroîtrait les revenus provenant de la taxe de vente, dans une proportion variant entre 8 et 12%[6].

Le rendement de la taxe de vente est lourdement affecté par l'exemption dont bénéficient généralement les produits alimentaires. En fait, cette exemption réduit d'environ 20% le rendement potentiel de la taxe de vente. De plus, les efforts qu'ont à faire les commerces pour se conformer aux lois fiscales, de même que les tâches de vérification que doit assumer la ville, se trouvent grandement compliqués par cette exemption. Les municipalités auront peut-être à améliorer la répartition des charges que représente cette taxe pour les citoyens, à cause de nombreuses plaintes concernant la nature régressive de la taxe de vente et à cause du fait que la majeure partie de ce fardeau fiscal porte sur les gens les plus pauvres. Au lieu d'exempter de la taxe les produits alimentaires, il serait préférable de ménager, sous la forme d'un crédit annuel, un certain montant d'argent qui, au besoin, pourrait être soutiré des impôts que l'état lève sur les revenus. On pourrait encore, comme à Boulder (Colorado), verser aux citoyens les moins nantis une ristourne en argent représentant le montant de la taxe de vente payée pour l'achat d'un minimum de produits essentiels. Plusieurs états appliquent aujourd'hui la technique de Boulder[7]. En plus d'être moins onéreuse, en termes de perte de revenus, que ne l'est l'exemption sur les produits alimentaires, cette technique permet que soient éliminées toutes les difficultés inhérentes aux procédures d'application et d'administration d'une taxe avec exemption. L'addition d'un trop grand nombre d'exemptions (aliments, vêtements) a vite fait de détériorer l'assiette d'un impôt et de causer à ce dernier de sérieuses difficultés de fonctionnement. Ainsi, une taxe de vente ne fonctionnera de façon satisfaisante que si l'on en restreint à un niveau minimum les exemptions.

Dans la plupart des états, à l'exception de l'Alaska, de l'Arizona et du Minnesota, les villes versent aux commerçants qui perçoivent la taxe de vente une compensation qui équivaut à un certain pourcentage (de 1 à 3%) de l'ensemble des revenus ainsi perçus. Les détaillants apprécient grandement ce type de compensations, mais celles-ci peuvent être très désavantageuses pour la ville qui les accorde. Elles occasionnent en effet une perte assez importante et représentent parfois un montant supérieur à ce qu'il en coûterait pour administrer la taxe.

On sait que les frais qu'encourent les détaillants pour la perception de la taxe ne sont pas les mêmes dans tous les cas. Les compensations municipales ne constituent donc pas de réels remboursements des frais de perception; ce sont plutôt des versements arbitraires. On a donc de bonnes raisons de permettre aux commerçants de conserver le trop-perçu résultant de ce type de compensations. Le terme « trop-perçu » désigne ici la

différence entre le montant perçu en vertu du système de tranches (qu'on définit plus bas) et le montant de taxe qui est effectivement dû, soit le taux d'imposition multiplié par le montant des ventes taxables. Le fait d'obliger les entreprises à rendre ce trop-perçu compliquerait grandement le processus en plus d'augmenter, pour elles, les frais de tenue de livres.

Le système de tranches **(bracket system)** est en fait l'application d'une table où sont listés divers montants de vente avec, pour chacun, un montant de taxe correspondant. On peut y lire, par exemple, que toute vente inférieure à 35c est sujette à une taxe de 1c; que les ventes allant de 36c à 75c seront frappées d'une taxe de 2c, etc. Presque toutes les villes mettent en application un tel système de tranches. Dans les cas où la taxe de vente est imposée à la fois par la ville et par l'état, on utilise une table conjointe qui est préparée, soit par les deux unités administratives concernées, soit par un groupe de commerçants. Il est, de façon générale, assez facile pour un commerçant de transmettre la taxe de vente à ses consommateurs. Ledit commerçant devra cependant agir différemment s'il vend des articles coûteux pour lesquels il pourrait exister une forte compétition avec des entreprises concurrentes dont les ventes ne seraient pas taxées (entreprises de villes ou d'états avoisinants).

La structure de la taxe de vente et parfois même les composantes du système de tranches sont déterminées à la fois par les décisions des unités politiques et par l'influence des goupes d'affaires locaux. Il va sans dire que cette structure fiscale et les composantes du système de tranches auront en retour des implications bien précises sur l'administration proprement dite de la taxe.

Les inconvénients liés à une administration locale de la taxe de vente

L'administration locale de la taxe de vente soulève plusieurs problèmes d'importance qui ont amené de nombreux états à vouloir prendre en main ce secteur de la fiscalité. Ces problèmes peuvent être de diverses natures:

1. La double imposition. Lorsqu'une localité décide d'appliquer une taxe de vente locale, elle peut donner lieu à une situation de double emploi qui sera généralement très onéreuse. En effet, là où l'état impose aussi une taxe de vente, les commerçants se voient dans l'obligation de compléter deux ensembles de formulaires à des intervalles qui sont parfois différents. Les entreprises qui font affaires dans plus d'une localité devront, de plus, compléter des formulaires pour chacun de leurs lieux d'affaires. Finalement, les opépérations de vérification peuvent entraîner, dans le cas de ces entreprises, des répétitions qui se révèlent parfois irritantes pour le propriétaire contribuable et qui lui feront souvent perdre une partie importante de son temps.
2. Gestion inadéquate. Certaines villes, comme la Nouvelle-Orléans, Denver et Phoenix, ont à leur emploi un nombre suffisant de vérificateurs. Elles arrivent ainsi à contrôler efficacement les évasions fiscales. Il existe cependant un grand nombre de villes qui ont moins de succès que celles-ci. En fait, plusieurs gouvernements locaux ne disposent pas des sommes nécessaires à la création ne serait-ce que d'un poste de vérificateur. Il ne s'y fait donc aucune vérification. On voit bien que le principe des économies d'échelle s'applique aussi à l'administration de la taxe de vente.

3. Manque d'homogénéité de l'assiette fiscale. Lorsque la taxe de vente locale est administrée par le gouvernement local et qu'une taxe d'état s'applique sur le même territoire, il est probable que deux ensembles de modalités d'application auront cours sur un même territoire, ce qui ne se produirait pas si les deux taxes étaient administrées par l'état. Le commerçant aux prises avec des taxes d'état et des taxes locales se voit infliger une surcharge de travail du fait que certains des articles qu'il vend peuvent être soumis à l'une de ces taxes, d'autres à l'autre taxe, et que la plupart sont soumis aux deux.

4. Manquement au niveau de la coordination. Lorsque les taxes sont administrées par plusieurs types de gouvernements locaux, il est très difficile d'en arriver à une réelle coordination. En effet, s'il advenait que les villes et les comtés imposent simultanément une taxe de vente, il en résulterait une réelle double imposition du fait que chacune de ces deux instances appliquerait son propre taux, sans égard à celui de l'autre entité perceptrice. On observe ainsi qu'en Alabama certaines taxes de comté se superposent à des taxes municipales, alors qu'ailleurs, dans l'état, une seule des deux taxes s'applique.

Il existe encore un problème beaucoup plus sérieux. La plupart des gouvernements locaux établissent l'obligation fiscale des entreprises commerciales de leur territoire en se basant sur le lieu de destination des marchandises vendues. De plus, lesdits gouvernements imposent alors, en guise de complément, des taxes sur l'utilisation (taxes d'utilisation) d'articles qui peuvent avoir été achetés dans une autre ville (située aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'état). Souvent, la municipalité ne prévoit l'attribution d'aucun crédit au consommateur, même si celui-ci a déjà payé une taxe à la localité où il a fait son achat. Mentionnons que ce type de réglementation est très difficile à appliquer, mais il faut savoir que, si on y réussissait, il en résulterait des situations d'imposition multiple. On sait cependant qu'en réalité, une partie importante des ventes qui tombent sous la juridiction de plus d'une instance échappe entièrement au contrôle fiscal. Cela se produit surtout lorsqu'une vente est exonérée par la municipalité où s'exerce le commerce. Il est probable, dans ce dernier cas, que la vente échappera au contrôle fiscal de la municipalité où est livrée la marchandise. En fait, on ne s'entend pas vraiment lorsqu'il s'agit de déterminer quelle instance est en droit d'imposer une taxe sur telle ou telle transaction.

Prenant en considération ce que l'administration locale de la taxe de vente comporte de désavantages dans l'ensemble, on en vient progressivement à souhaiter que l'administration de l'état s'y substitue. En effet, il n'y a pas d'avantages évidents à administrer localement cette taxe. Les villes ne sont cependant pas disposées pour autant à céder à l'état les droits qu'elles ont acquis dans ce domaine.

Les taxes de vente administrées par l'État

Au début des années '70, la taxe de vente était, dans vingt états, administrée exclusivement par le gouvernement de l'état.[8] En fait, cette responsabilité incombait de droit à treize d'entre eux, soit: l'Arkansas, la Georgie, l'Illinois, le Kansas, le Missouri, le Nebraska, le Nevada, le Nouveau-Mexique, l'Ohio, l'Utah, la Virginie, Washington et le Wisconsin. La plupart de ces états venaient tout juste de se réapproprier l'administration de la taxe de vente locale. Ils avaient préféré attendre que soit reconnue par les municipalités l'inefficacité de leur administration locale, avant de décréter un transfert des responsabilités. La Virginie avait effectivement connu en 1966 une expérience difficile que nul n'avait voulu expérimenter de nouveau.

Dans les sept autres états, soit la Californie[9], New York[10], la Caroline du Nord[11], l'Oklahoma, le Dakota du Sud, le Tennessee et le Texas, la perception par l'état n'avait pas été formellement décidée, mais aucun gouvernement local ne se prévalait alors de ses droits de perception. Les localités de plusieurs de ces états avaient toutefois laissé fortement entendre qu'elles percevraient leurs propres taxes, mais aucune d'elles ne l'avait encore fait au début des années '70.

Les paragraphes qui suivent portent sur quatre aspects de l'administration de la taxe de vente locale par l'état. Nous traiterons successivement des versements qu'exige parfois l'état, en compensation de ses efforts de perception et de ce qu'implique le transfert de l'administration de la taxe de la localité à l'état. Nous traiterons aussi de l'uniformité des taux de la taxe de vente et de l'uniformité des modalités d'application de cette taxe.

Les compensations exigées par l'état pour la perception

Au début des années '70, l'Ohio et la Virginie n'exigeaient des localités aucune compensation pour percevoir en leur nom la taxe de vente locale. L'état du Colorado agissait de la même manière, espérant ainsi inciter les localités de son territoire à lui transmettre graduellement l'administration de leur taxe. Cet état n'avait toutefois pas encore réalisé son objectif au début des années '70. Au même moment, neuf états adoptaient des dispositions législatives obligeant leurs localités à payer des frais pouvant aller de 1% (Nevada) à 4% (Illinois) des revenus provenant de la taxe de vente locale. Ce dernier pourcentage dépasse de loin les coûts réels de perception. Dans neuf autres états, il était spécifié que les frais imposés aux localités correspondraient aux coûts réels de perception. Ces coûts sont calculés de façon minutieuse et à intervalles rapprochés, en Californie et dans l'état de New York, mais les autres états ne se basent encore que sur des approximations. La détermination et le calcul des coûts de perception comportent des difficultés particulières. Il est en effet difficile de décider si ce coût ne correspond qu'au déboursé supplémentaire qu'encourt l'état pour la perception de la taxe locale ou s'il devrait plutôt être défini en termes de partage proportionnel de l'ensemble des coûts de perception des deux taxes de vente entre les deux niveaux de gouvernement.

L'aptitude des gouvernements d'état à inciter les gouvernements locaux à leur confier les tâches de perception de la taxe de vente

Dix états n'ont pas pu, parfois pour des raisons constitutionnelles, parfois pour des raisons politiques, adopter des dispositions légales qui leur auraient assuré l'exclusivité de l'administration de la taxe de vente locale. Ces états n'ont donc pas pu éliminer complètement les inconvénients inhérents à l'administration de cette taxe, au niveau local. On sait que la Californie et New York ont facilement convaincu leurs gouvernements locaux de leur confier cette responsabilité. D'autres états où les gouvernements locaux avaient encore le choix ont, pour leur part, si bien satisfait ces gouvernements locaux que ceux-ci ont préféré voir leur taxe de vente administrée par l'état. Il n'est toutefois pas facile d'expliquer pourquoi certains états ont réussi dans cette tentative, alors que d'autres, soit l'Alabama et le Colorado, ont échoué. Peut-être les difficultés de ces derniers viennent-elles du fait que leurs gouvernements locaux savaient que ceux de la Californie avaient été malheureux de leur expérience, ou peut-être ce résultat est-il plutôt attribuable à une modification des attitudes traditionnelles des fonctionnaires municipaux vis-à-vis des gouvernements d'état. Quoi qu'il en soit, il apparaît évident que les gouvernements locaux sont plus tolérants envers un système originellement administré par l'état qu'ils ne le sont quand il s'agit de leur retirer, au profit de l'état, une responsabilité qui leur était initialement dévolue.

L'administration par l'état et l'uniformité des taux

Lorsque c'est le gouvernement de l'état qui administre les taxes de vente locales, il uniformise généralement les taux, ce qui a pour effet de simplifier grandement les tâches des fonctionnaires de l'état et celles des commerçants. Cette uniformisation des taux contribue aussi à restreindre les risques de conséquences économiques néfastes que comporte la taxe de vente (par exemple, les déplacements de commerces). Par contre, on sait que les besoins en revenus peuvent varier d'une ville à une autre. C'est ainsi que les grandes métropoles, les banlieues dont les occupants ont des revenus peu élevés et les villes qui disposent d'une assiette fiscale commerciale et industrielle peu importante, font face à une forte demande de services et ont un besoin plus impératif de revenus que les autres gouvernements locaux. Il y a donc lieu de comparer l'importance relative de ces deux facteurs, soit d'une part, les besoins en revenus et, d'autre part, l'efficacité administrative de l'un ou l'autre système, afin d'évaluer lequel devra être considéré comme primordial. Dans la plupart des cas, les états ont privilégié l'efficacité administrative et prescrit un taux uniforme.

Ainsi, au début des années '70, un seul des systèmes administrés par l'état (New York) accusait d'importantes variations de taux (de 1 à 3%). Par ailleurs, dans quatre états où les gouvernements locaux administraient eux-mêmes leur taxe, on pouvait aussi observer les mêmes écarts. On en conclut donc qu'à l'exception de New York, l'administration de la taxe de vente par les états a contribué à une uniformisation des taux. Dans un certain nombre d'états, on en est même arrivé à une uniformisation totale.

L'uniformité du champ d'application de la taxe de vente

Lorsque les taxes de vente sont administrées localement, les modalités d'application de ces taxes varient considérablement d'une ville à l'autre même lorsque le pouvoir local de taxation provient des lois de l'état. Par contre, (sauf pour le cas de New York), les taxes locales administrées par l'état assujettissent les mêmes articles que la taxe de vente de l'état. Cela est d'ailleurs une condition sans laquelle l'administration de la taxe par l'état ne saurait être efficace[12]. Il faut mentionner ici le cas de l'état de New York où règne actuellement la plus grande confusion. Les gouvernements locaux de cet état sont en effet autorisés à percevoir une taxe sur les notes d'hôtel, les repas et les services publics, lorsqu'ils n'imposent pas de taxe de vente. Toutes ces catégories de biens sont en plus soumises à la taxe de vente de l'état. D'autre part, l'usage courant veut qu'on exempte de la taxe de vente d'état la machinerie industrielle servant à la production, mais ici encore la ville de New York agit différemment. De plus, nombre de gouvernements d'état ont étendu le champ d'application de cette exemption à l'outillage et aux fournitures utilisés avec la machinerie exemptée. L'état de New York, une fois encore, se comporte différemment. Ces divergences résultent du fait que les législateurs de l'état de New York, pour obtenir que leur soit transmise la responsabilité de la perception des taxes de vente locales, ont accepté de maintenir certaines disparités qui avaient cours entre les diverses taxes locales.

Les problèmes qu'il reste à résoudre

Comme nous venons de le démontrer, l'administration de la taxe de vente comporte des difficultés considérables, quelle que soit l'instance gouvernementale qui en assume la charge. Il ne faut donc pas s'étonner que plusieurs questions importantes relatives à ce sujet demeurent, à cette date, sans réponse. Nous parlerons ici de quelques-uns de ces problèmes. Nous aborderons d'abord les problèmes de juridiction, pour traiter ensuite du rôle des taxes d'utilisation et, finalement, de la coordination entre les diverses unités qui exercent leurs pouvoirs en matière d'administration de la taxe de vente. Cette analyse nous amènera à décrire ce qu'idéalement serait une structure efficace pour une administration adéquate de la taxe de vente locale. La conclusion de cette section portera sur une évaluation des mérites et des démérites de la taxe de vente locale dans son ensemble.

La responsabilité juridictionnelle

Un des problèmes de base de la taxe de vente est de savoir si la redevance fiscale se rapportant à une transaction particulière doit être acquittée au lieu de livraison de la marchandise ou plutôt à l'endroit où se situe le commerce d'où provient cette marchandise. En d'autres termes, on se demande si un article acheté à un commerçant de New York et livré à Albany devra être soumis à la taxe de New York ou à celle d'Albany. Dans l'optique où le consommateur devrait davantage que le commerçant assumer le financement de sa municipalité, la taxe sera payée au lieu de livraison de la marchandise (soit Albany, dans le cas qui nous occupe). C'est d'ailleurs la règle que suivent sept états: l'Alabama, le Colorado, le Minnesota, le Nebraska, le Nevada, le Dakota du Sud et New York. Mais ce type d'application complique énormément le fonctionnement de la taxe. En effet, les commerçants ont alors la tâche d'identifier, pour chacune de leurs ventes, le lieu de livraison, et de classer leurs dossiers par localité. C'est une tâche plus complexe qu'ils accomplissent assez mal dans plusieurs cas. On a remarqué, en outre, qu'on fait un plus grand nombre de livraisons dans les localités où la taxe de vente est inexistante et dans les localités où le taux de la taxe de vente est inférieur à celui de la localité où est sis le commerce. Ce

type de comportement a été observé à Montréal, lorsque cette ville a mis en vigueur une taxe de vente. On remarque aussi une autre tendance: c'est que certains citoyens font livrer leurs marchandises coûteuses chez des amis dont le lieu de résidence n'est soumis à aucune taxe de vente. De plus, il existe des cas où la facture porte la mention « livraison à l'extérieur de la ville », alors que l'article a été remis en mains propres lors de l'achat. Les tâches de vérification comptable sont très alourdies lorsqu'il devient nécessaire de vérifier les lieux de livraison de diverses marchandises.

À cause de ces nombreux inconvénients, les autres états dont trois où les taxes sont perçues localement, fixent l'obligation contributive sur la seule base du lieu d'affaires du commerçant. On fait toutefois exception pour les ventes de véhicules automobiles. Cette technique, qu'on désigne par l'expression « approche de l'emplacement du magasin », simplifie grandement les procédures de mise en application et d'administration de la taxe. Cependant, il advient que certains revenus qui, en principe, reviendraient à la localité où réside le consommateur, sont réservés à la localité où sont implantés les grands magasins et les établissements de vente par correspondance. Toutefois, les avantages que comporte cette approche pour le fonctionnement proprement dit ont vite fait d'annuler l'importance relative de cet inconvénient.

Les taxes d'utilisation

Le problème de la responsabilité contributive (en fonction du lieu de vente ou du lieu de livraison) ne saurait être soulevé sans qu'on y relie les problèmes inhérents à l'application de taxes d'utilisation aux endroits où est déjà appliquée une taxe de vente locale. Dans tous les états, sauf celui de l'Illinois, les achats inter-états sont soumis simultanément à une taxe d'utilisation locale et à une taxe d'utilisation d'état. Toutefois, il y a toujours une certaine proportion des ventes pour lesquelles le vendeur ignore le lieu de destination. Généralement, il applique à ces ventes le taux de la taxe d'utilisation locale et regroupe les recettes ainsi produites pour ensuite les redistribuer parmi les localités, dans la même proportion que les recettes provenant des ventes à destination réelle connue.

Dans sept états, soit l'Arkansas, l'Illinois (où il n'existe aucune taxe d'utilisation), le Kansas, le Missouri, le Nouveau-Mexique, l'Oklahoma et le Wisconsin, les taxes d'utilisation locales ne s'appliquent pas aux achats effectués à l'intérieur de l'état. Au Colorado, il n'existe pas de taxe d'utilisation dans les villes ni dans les comtés qui ont transmis à l'état leurs responsabilités d'administration de leur taxe de vente. Mais, là où les villes perçoivent cette taxe (au Colorado et dans les autres états mentionnés plus haut), les taxes locales d'utilisation s'appliquent aussi aux ventes effectuées à l'intérieur de l'état. Dans ces cas, on accorde généralement un crédit au consommateur qui a déjà acquitté la taxe de vente dans une autre localité de l'état. Cela permet d'éviter que ledit consommateur soit doublement imposé. Mais il existe des états où la taxe est administrée localement et où on ne prévoit aucun remboursement de la sorte. On risque alors d'assister à des cas d'imposition multiple. Toutefois, il est en réalité observé et reconnu que les taxes d'utilisation locales sont si mal administrées par les localités qu'il n'existe, en fait , aucun danger de double imposition. Mentionnons, de plus, que lorsque les taxes de vente sont administrées par l'état, le taux d'évasion qui se rattache à ces taxes est fort élevé.

Coordination entre les unités locales dont les territoires se recoupent

Si plus d'une unité de gouvernement est en droit d'imposer une taxe de vente sur un territoire donné, on sera alors placé face à une situation de double imposition. Il est possible, dans un tel cas, qu'une des unités de gouvernement augmente son taux de taxation à un point tel que la taxe de l'autre instance gouvernementale perdra tout caractère d'efficacité. Les états essaient, dans la mesure du possible, de contrôler les situations de double imposition. On a identifié trois modèles de fonctionnement auxquels les états recourent le plus souvent. Il s'agit de l'exclusivité de juridiction, de la double imposition avec crédit et de la double imposition « universelle ».

1. L'exclusivité de juridiction. En Arizona, au Minnesota, au Missouri, au Nebraska, en Oklahoma, dans le Dakota du Sud et au Texas, seules les municipalités ont le droit d'imposer une taxe de vente. Toute double imposition se trouve ainsi évitée. En Georgie, au Nevada, au Nouveau-Mexique, en Caroline du Nord, en Ohio et au Wisconsin, cette exclusivité appartient aux comtés. Au Nevada et en Caroline du Nord, les comtés partagent avec les municipalités les revenus ainsi prélevés. Par contre, au Wisconsin, l'ensemble des revenus de cette taxe est redistribué aux municipalités, d'où l'hésitation des comtés à mettre une telle taxe en vigueur. En Virginie, les villes sont géographiquement indépendantes des comtés et, en Illimois, les taxes de comtés ne s'appliquent que dans les secteurs non constitués en municipalités. Les problèmes de double imposition ne s'y posent donc pas.

2. La double imposition avec crédit. En Californie, en Utah et dans l'état de Washington, le taux de la taxe de vente est le même pour toutes les unités de gouvernement[13], mais dans ce cas, il se fait une redistribution des revenus entre les comtés et les municipalités. En Californie, seule la taxe de comté est applicable aux secteurs qui ne sont pas constitués en municipalités. D'autre part, dans les municipalités, la taxe de vente est en fait constituée de crédits qu'obtiennent lesdites municipalités sur le montant de la taxe de vente prélevé par le comté sur leurs territoires. Le volume de ces crédits fait l'objet d'une négociation entre les villes et le comté[14]. L'état de Washington s'est doté du même système avec ceci de différent que c'est l'état lui-même qui détermine les normes du partage. Ainsi, les municipalités reçoivent 85% de la taxe de vente perçue à l'intérieur de leurs limites, mais elles ne peuvent imposer de taxe que sur les articles sur lesquels le comté n'en applique aucune.

3. La double imposition « universelle ». Dans trois états, soit l'Alabama, la Louisiane et l'Alaska, la situation se caractérise, dans son ensemble, par la superposition des taxes municipales et des taxes de comtés (s'ajoutent à ce tableau les taxes de district en Alaska). Quatre états ont par ailleurs limité la portée de cette double imposition en prescrivant un plafonnement du taux global d'imposition. Ainsi, au Colorado, au Tennessee et au Kansas, ce sont les comtés qui ont la priorité. Ils ont le droit d'élever leur taux jusqu'à la limite prescrite par l'état. Ils peuvent, de la sorte, aller jusqu'à empêcher les municipalités de prélever une taxe. Dans l'état de New-York, les villes et les comtés se partagent à parts égales la marge d'imposition autorisée. Une telle généralisation de la double imposition est certes condamnable mais il demeure que le système idéal n'est pas facile à concevoir. La réponse au problème de la double imposition repose, pour une part, sur la répartition des fonctions qui a cours entre les villes et les comtés. Elle dépend aussi de l'urgence relative, pour chacune des instances impliquées, de se procurer des revenus. Dans nombre de régions du pays, ce sont les municipalités qui ont les besoins les plus impératifs de revenus. Tout système qui n'accorderait des revenus qu'aux comtés risquerait de nuire au financement de nombreuses activités gouvernementales. À cet égard, le système californien a prévu pour les diverses instances locales (villes et comtés) un droit à une part des revenus de la taxe de vente locale qui soit proportionnelle à leurs besoins relatifs en revenus.

La structure la plus efficace pour un système de taxe de vente locale

Si, en dépit des nombreuses difficultés mentionnées, il appert qu'on utilisera quand même la taxe de vente locale, il est alors nécessaire de retrouver les conditions suivantes, sans lesquelles l'efficacité du fonctionnement serait compromise.

1. Administration par l'état. Du point de vue administratif, la perception locale de la taxe de vente constitue un gaspillage et réduit les possibilités d'arriver à une coordination efficace. Lorsque l'état administre la taxe de vente locale, les chances de succès sont plus grandes.
2. Uniformité de l'assiette fiscale. Pour que soit respecté le principe d'efficacité, il faut s'assurer que l'assiette de la taxe de vente locale sera similaire à celle de la taxe d'état.

Une situation qui serait autre compliquerait énormément la tâche des commerçants et celle des vérificateurs.

3. Lieu d'acquittement de la taxe. Pour faciliter la tâche des commerçants, la taxe devrait être payable au gouvernement local, sur le territoire duquel le commerçant fait affaires et non pas au lieu de destination des marchandises vendues.
4. Portée géographique. Pour réduire au minimum les pertes d'affaires qui surviennent au profit des commerces de l'extérieur, et pour vaincre les résistances des banlieues face au phénomène de l'annexion, les taxes devraient porter sur l'ensemble d'un comté et non pas être spécifiques à certaines municipalités.
5. Taxes d'utilisation. Aucune taxe d'utilisation ne devrait s'appliquer aux achats effectués à l'intérieur de l'état. Par contre, les achats effectués à l'extérieur de l'état devraient être soumis à des taxes d'utilisation locales. En outre on devrait prévoir des procédures spéciales (tel le versement de compensations par l'état-vendeur) pour le cas où le commerçant ne saurait identifier la destination finale de sa marchandise.
6. Droit de priorité au recouvrement des revenus. Le droit de priorité au recouvrement des revenus provenant de la taxe de vente devrait être accordé aux villes ou aux comtés, selon que le besoin de dépenser de l'un ou de l'autre est plus impératif (dans une région donnée), et selon les capacités respectives individuelles de se procurer des revenus par le biais d'autres sources de financement.

Évaluation d'ensemble des mérites de la taxe de vente locale

En nous basant d'une part, sur les modalités de fonctionnement que nous venons d'énumérer et d'autre part, sur ce que nous sommes à même d'observer actuellement au niveau des gouvernements locaux, nous tenterons d'évaluer les avantages et les inconvénients inhérents à l'utilisation de la taxe de vente locale.

1. Les avantages. L'application locale de la taxe de vente comporte de nombreux avantages. La taxe de vente constitue d'abord une excellente source de revenus pour les gouvernements locaux soumis à de fortes pressions financières. Cette taxe leur permet de satisfaire la demande de services de leurs citoyens, sans que le financement dépende exclusivement de l'impôt foncier. Par ailleurs, lorsque la taxe est perçue au point de vente, elle atteint tous ceux qui utilisent les services municipaux, restreignant par le fait même l'importance du phénomène d'« exploitation » de la ville centrale par ses banlieues. La taxe de vente locale est aussi un moyen qui permet d'établir un certain équilibre entre les revenus locaux et les besoins financiers qui peuvent, comme on le sait, varier considérablement d'une ville à l'autre. Il arrive en effet que certaines municipalités ont des besoins plus impératifs que d'autres d'accroître leurs revenus, soit parce que leur assiette fiscale est plus pauvre que d'autres sur le plan commercial ou industriel, soit parce que les dépenses par habitant de ces collectivités sont supérieures à celles d'autres collectivités.

Les municipalités qui, à défaut de compter sur une augmentation des subventions de l'état, obtiennent l'autorisation de faire usage de la taxe de vente locale, bénéficient par ce moyen d'un élargissement de leur autonomie. Il est vrai qu'on peut difficilement évaluer de façon scientifique l'importance de cette autonomie, mais elle n'en constitue pas moins une réalité politique tout à fait présente. Si les états en avaient le choix, ils préféreraient accorder aux municipalités le droit d'imposer une taxe de vente locale et, ainsi, leur faire porter la responsabilité des augmentations de taxes, plutôt que d'essuyer le blâme des contribuables en augmentant les taxes à leur propre niveau.

2. Les inconvénients. L'application de taxes de vente locales comporte, par contre, des inconvénients très sérieux. Les plus importants concernent les pertes que peut encourir le gouvernement local relativement à l'implantation d'entreprises. Il peut aussi rencontrer des difficultés concernant l'« obéissance » fiscale. Finalement, des problèmes peuvent survenir sur le plan de l'équité, problèmes causés par une répartition inadéquate des revenus issus de cette taxe.

Parlons d'abord des pertes dans le secteur des affaires. Il est évident que, si le nombre des villes qui imposent une taxe de vente est faible, le risque sera élevé que les consommateurs fassent leurs achats dans des territoires où les ventes ne sont pas taxées. Le problème ne se pose pas dans des états comme ceux de Virginie ou de Californie où l'application de la taxe de vente est étendue à tout le territoire. On rencontre davantage ce type de comportement dans les états où la taxe de vente locale n'est appliquée que par quelques municipalités isolées (que ce soit par choix ou à cause d'une réglementation restrictive quelconque). Il peut arriver que les citoyens d'une zone métropolitaine donnée trouvent avantageux de se déplacer et d'aller acheter des articles coûteux à des endroits où ils seront exempts de taxe. Dans le même ordre d'idée, il arrive que l'on construise des centres commerciaux légèrement en retrait des limites municipales, de façon à éviter qu'ils ne fassent partie intégrante de la municipalité perceptrice.

On a tenté plus d'une fois de mesurer les effets de la taxe locale en termes de déplacements des consommateurs en dehors des limites municipales. Dans une étude portant sur le cas de trois villes frontières de l'état de Washington (où s'applique une taxe d'état), McAllister a observé un volume important de pertes d'affaires au profit des municipalités des états voisins où ne s'appliquait pas la taxe de vente[15]. Deux autres études portant, cette fois, sur la taxe municipale de la ville de New York, ont fait ressortir que le commerce local avait subi des pertes significatives. Une autre étude menée par [illegible]amovitch démontre que chaque hausse de 1% du taux de la taxe de vente réduit les [illegible] d'environ 6%. Une analyse effectuée par Levin conclut qu'il y a eu des pertes pour les magasins où se vendent des marchandises taxables et qu'il y a eu, d'autre part, une hausse du chiffre d'affaires dans les entreprises commerciales où se vendent des marchandises exemptes de taxe. Ces conclusions nous portent à supposer que la taxe en question aurait pour effet de modifier les comportements des consommateurs[17]. Mekesell, pour sa part, a étudié différents effets de la taxe de vente pour un certain groupe de zones métropolitaines types, et il a noté des pertes significatives au niveau des ventes. Il est à 95% probable, conclut-il, qu'une augmentation de 1% de la taxe de vente entraînera pour les ventes au détail par habitant une perte pouvant aller de 1,69 à 10,97%[18].

Ces données démontrent de façon évidente qu'il est primordial qu'on maintienne le taux de la taxe de vente locale au niveau des taux qui sont en vigueur dans les régions adjacentes. Ce fait suggère à son tour qu'il serait avantageux que les taxes de vente fassent l'objet d'une application uniforme à l'intérieur des territoires, comme ceux des comtés ou des zones métropolitaines. On a pu observer maintes fois que l'application de la taxe de vente va à l'encontre de ses propres objectifs lorsqu'elle n'a pas un caractère d'uniformité à l'intérieur d'une zone donnée. Une uniformisation des taux, par contre, réduit les chances que les taux en vigueur permettent que soient satisfaits les besoins financiers relatifs des diverses municipalités.

Un autre argument défavorable à l'application de taxes de vente locales soulève la difficulté qu'il y a à s'assurer que toutes les ventes visées par la taxe y sont effectivement soumises. C'est cette difficulté que rencontrent un bon nombre de commerçants qui doivent déclarer des ventes dans plus d'une municipalité. De plus, les commerçants « hors-état » qui ont pour tâche de prélever une taxe de vente d'état ont des difficultés énormes à déterminer quelles instances ont le droit de percevoir une taxe d'utilisation sur leurs marchandises. Par le fait même, il leur devient difficile de faire parvenir leurs paiements aux bons endroits. D'autres se heurtent aussi à ce même problème. Ce sont les entrepreneurs, les vendeurs itinérants et les gens qui font du travail d'installation à domicile, peu importe que ce soit le lieu de destination ou le lieu de vente qui fasse l'objet de l'obligation contributive. La même situation existe au niveau de nombreuses opérations dans lesquelles sont impliqués des comptoirs de vente, des bureaux administratifs, des manufactures et des entrepôts situés dans différentes localités. Il résulte de ce fait qu'une partie importante du temps de l'ordinateur de l'état doit être consacrée à la seule redis-

tribution des fonds gouvernementaux locaux, et aussi que la fonction de vérification se fait de plus en plus difficile.

Analysons maintenant les problèmes qui existent au niveau de la répartition des revenus provenant de la taxe de vente locale. La difficulté fondamentale à ce niveau tient au manque fréquent de corrélation entre l'assiette de la taxe de vente d'une municipalité et ses besoins financiers. Les pires problèmes surviennent au niveau des zones métropolitaines dont certaines banlieues ont un nombre de commerces très restreint, par rapport à l'importance de leur population, alors que d'autres qui ont très peu de résidents constituent de véritables agglomérations de centres commerciaux. En 1967, la ville de Los Angeles recevait un montant de taxe équivalant à 20,55 $ par habitant. Hidden Hills, une de ses banlieues résidentielles sans centre commercial, ne retirait que 0,04 $ de cette même taxe, alors que Vernon, une autre banlieue cette fois peu populeuse, en retirait une somme équivalant à 12 052 $ par habitant. Dans la région de Chicago, les recettes provenant de la taxe sur les ventes au détail représentent un montant de 1,35 $ par habitant pour la banlieue résidentielle de Flossmor, alors que ces mêmes recettes représentent une somme de 166 $ par habitant à Oakbrook où se trouve un important centre commercial. Il s'agit là, bien sûr, de cas extrêmes, mais ils permettent de mettre en lumière un problème important: le fait d'appliquer une taxe de vente strictement locale entraîne une fort mauvaise répartition des revenus par rapport aux besoins financiers relatifs.

Les problèmes que nous venons de décrire se rapportent aux difficultés et aux effets strictement locaux de l'application de la taxe de vente locale. Il faut aussi considérer cette question dans une perspective plus large et tenter d'évaluer le rôle spécifique de ce mode d'imposition qu'est la taxe de vente, lorsqu'on situe ce rôle dans la structure d'ensemble de la fiscalité. Une taxe de vente bien structurée peut se conformer de façon très satisfaisante au concept de l'équité, mais elle comporte nécessairement un caractère régressif; d'une part, elle a un effet moins important auprès de cellules familiales qui disposent d'un certain volume d'épargne et, d'autre part, son impact est plus lourd chez les familles à revenu peu élevé dont une proportion plus importante est absorbée par cette taxe.

Évaluation d'ensemble

Ainsi, qu'elles soient administrées localement ou par l'état, les taxes de vente locales contribuent à assurer des revenus supplémentaires aux localités et à préserver leur autonomie financière. Ces avantages sont incontestables au niveau de certaines régions où les besoins financiers varient substantiellement, d'une ville à une autre. Ils sont aussi très importants lorsque l'état refuse catégoriquement de hausser ses taxes pour financer les gouvernements locaux. Par contre, comme nous l'avons mentionné, les taxes de vente locales, même lorsqu'elles fonctionnent de façon optimale, entraînent des procédures fort complexes et ont le désavantage d'exercer (sauf dans les cas où leur application est universelle) un effet de distorsion sur la consommation et sur les emplacements des commerces.

Ce manque de corrélation entre la localisation des ventes au détail et les besoins financiers respectifs des municipalités, est une conséquence plus grave pouvant empêcher la pleine réalisation des conditions optimales dans la structure générale des dépenses et des revenus. D'autre part, on sait que certaines régions font l'objet d'un découpage géographique tout à fait inusité. Ainsi, lorsque la totalité ou la majorité des gouvernements locaux d'un état ont un besoin urgent de revenus supplémentaires, il s'avère nettement préférable d'augmenter la taxe de vente d'état et d'en redistribuer les revenus selon les besoins ou même selon le nombre d'habitants de chaque localité, plutôt que de recourir à une taxe de vente locale. Quoi qu'il en soit, on ne peut nier le fait que la taxe de vente est une source de revenus très importante pour la plupart des villes américaines.

L'impôt local sur le revenu

Au cours de cette dernière section du chapitre, nous tenterons de déterminer la place qu'occupent les impôts locaux sur le revenu dans l'ensemble des revenus des gouvernements locaux. Après une brève introduction, nous énumérerons quelques-unes des responsabilités administratives inhérentes à cet impôt, pour ensuite décrire certains aspects de son fonctionnement. En dernier lieu, nous traiterons des diverses interrogations que suscite généralement l'application de ce mode d'imposition.

En 1972, un impôt local sur le revenu était appliqué dans neuf états ainsi que dans le district de Columbia. Tous les comtés du Maryland, presque toutes les localités de Pennsylvanie et un grand nombre de villes de l'Ohio y avaient recours. L'impôt local sur le revenu était aussi très populaire dans le Kentucky et dans le Michigan. Par ailleurs, en Alabama, dans le Delaware, dans le Missouri et dans l'état de New York, seuls quelques gouvernements locaux l'appliquaient. En 1970, treize des quarante-huit plus grandes villes des États-Unis percevaient un impôt sur le revenu, et plusieurs d'entre elles en retiraient plus de la moitié de leurs revenus.

Pendant longtemps, l'impôt local sur le revenu a été l'apanage des municipalités des états de l'Est. C'est à Charleston, en Caroline du Sud, qu'on décréta au début du XIXe siècle la levée du premier impôt local sur le revenu. Cependant, cette ville abandonna rapidement son initiative. C'est donc la ville de Philadelphie qui devint, au début des années '30, la première à adopter un impôt local sur le revenu qui eut un caractère permanent. À cette époque, la crise amenait l'état de Pennsylvanie à autoriser la ville de Philadelphie à imposer les biens « non fonciers » qui n'étaient pas déjà imposés par l'état. Cette dernière mettait donc en vigueur, en 1938, un impôt sur le revenu qui fut déclaré inconstitutionnel l'année suivante, à cause de certaines exemptions qui lui donnaient un caractère progressif. On instaura donc, en 1940, un impôt sur le revenu dont le taux devait être le même pour tous. On retrouve aujourd'hui cet impôt, dans sa forme initiale ou presque, et beaucoup de localités l'ont utilisé comme modèle lors de l'élaboration de leur propre impôt.

Les raisons qui ont motivé l'utilisation de l'impôt local sur le revenu s'apparentent à celles qui ont donné lieu à l'utilisation des taxes de vente locales. Cependant, l'impôt local sur le revenu n'a pas connu un degré d'acceptation aussi grand que celui accordé aux taxes de vente locales, pour deux raisons. Premièrement, l'impôt sur le revenu s'applique aux traitements et aux salaires suivant un taux fixe. De cette façon, les versements fiscaux qui en résultent ne sont pas secrets et il est possible d'exercer certaines pressions politiques contre l'adoption d'un tel type d'impôt. Deuxièmement, on sait que les comportements des gouvernements locaux américains sont largement conditionnés par ceux des autres niveaux de gouvernement. Ainsi, sachant que les gouvernements d'états s'en remettent davantage à la taxe de vente qu'à l'impôt sur le revenu, les gouvernements locaux ont tendance à agir de même. Ils considèrent qu'il est moins risqué d'utiliser la taxe de vente, du fait qu'elle leur est plus familière que l'impôt sur le revenu.

La répartition des responsabilités administratives

L'impôt local sur le revenu est ordinairement administré par les gouvernements locaux. Seuls les états de New York et du Kentucky ont offert à leurs gouvernements locaux la possibilité d'administrer leur impôt, mais ces derniers ont refusé. Les comtés du Maryland ont cependant dû confier à l'état l'administration de leur impôt sur le revenu. Cet impôt est donc parfois administré par l'état, parfois par le gouvernement local, et même quelquefois par les deux niveaux de gouvernement.

Administration par l'état

Le cas du Maryland illustre assez bien la façon dont fonctionne généralement l'adminis-

tration par l'état de l'impôt local sur le revenu. Les comtés de cet état, ainsi que la ville de Baltimore, ont le droit de percevoir des impôts locaux sur le revenu. Ainsi, chacun des comtés reçoit systématiquement un montant équivalent à 20% des recettes qu'il procure à l'état, grâce à l'impôt d'état sur le revenu. Un comté peut, par contre, en procédant par augmentations successives de 5%, imposer les revenus jusqu'à obtenir une proportion de 50% des recettes que l'état tire de l'impôt sur le revenu. Évidemment, l'impôt local et celui de l'état sont prélevés simultanément par le biais d'une déclaration unique de revenus. Chaque comté doit payer au prorata du total des perceptions (environ 0,7%) sa part des coûts d'administration. L'état effectue généralement les versements aux localités quatre fois par année. Lorsque cet impôt est administré par l'état, d'une part, l'assiette fiscale locale (soit l'ensemble des éléments de revenus imposables) est exactement conforme à l'assiette fiscale de l'état. D'autre part, les revenus des citoyens non résidents ne sont pas répartis parmi les diverses localités. Les contribuables doivent indiquer sur leur formulaire de déclaration leur lieu de résidence au dernier jour de la période fiscale concernée. Les montants qu'ils ont à verser sont alors acheminés vers le gouvernement local concerné. Puisque cet impôt ne s'applique, dans ce cas, qu'aux individus, on n'a pas à prévoir de modalités de répartition intergouvernementales des revenus des sociétés.

Au Maryland, les impôts locaux sur le revenu ne se rapportent qu'aux revenus des particuliers. En plus des traitements et des salaires, les gains en capital, les intérêts, les dividendes et les rentes provenant de loyers seront donc touchés. À l'instar du gouvernement de l'état, les gouvernements locaux font usage de taux progressifs. Ils accordent aussi, comme leur gouvernement supérieur, certaines exemptions et déductions de base. Les dispositions facultatives dont nous avons parlé plus haut (imposition supplémentaire par étape de 5%) constituent en réalité des taxes supplémentaires. Aussi, les gouvernements locaux définissent tous leur impôt de la même façon et ils utilisent les mêmes agences de perception et d'administration que l'état. Finalement, les taux ne diffèrent pas tellement entre l'état et les localités. En fait, au cours des années '70, un seul comté de plus de 50 000 habitants appliquait un taux de 50% supérieur à celui de l'état, alors que seuls quatre comtés appliquaient un taux plus bas.

Administration locale conjointe

Dans trois états, certains gouvernements locaux administrent conjointement avec l'état leurs impôts sur le revenu. Ainsi, dans le Kentucky, un seul versement à la caisse d'amortissement de Louisville suffit pour payer l'impôt de Louisville, l'impôt de Jefferson et les taxes scolaires du comté.

En Pennsylvanie, certains gouvernements locaux font l'objet de dispositions similaires. Dans cet état, les villes, les « townships », les « boroughs » et les districts scolaires correspondants ont le droit d'appliquer un impôt sur le revenu. Le taux de cet impôt ne dépasse pas 1%, sauf dans le cas de Philadelphie, Pittsburg et Scranton. Le taux choisi est généralement divisé en parts égales entre le district scolaire et le gouvernement dont il dépend. En agissant de cette façon, les instances politiques qui ont un même territoire permettent que la double obligation fiscale du contribuable soit acquittée en une seule opération. Elles ont une définition commune de leur assiette fiscale et confient l'administration de leurs impôts sur le revenu à un même bureau.

L'Ohio est le troisième état où est administré conjointement l'impôt sur le revenu. Dans cet état, il arrive que même si les territoires géographiques sont distincts, plusieurs villes perçoivent les impôts à la fois pour elles-mêmes et pour d'autres villes. Les principales agences de perception sont la **Cleveland Collection Agency** (qui perçoit cet impôt pour environ 25 villes), la **Dayton Division of Taxation** (qui agit dans neuf villes), et la ville de Colombus (trois villes). Chacune de ces agences perçoit l'impôt sur le revenu pour les villes avoisinantes, en n'utilisant à cette fin qu'un seul et même formulaire de déclaration

et qu'une seule équipe de travail. Cette façon d'agir regroupe à elle seule un grand nombre des avantages liés à l'administration de l'impôt par l'état. Elle permet aussi que soient maintenues, lorsque les localités le désirent, certaines distinctions statutaires et administratives. Cette méthode atteint son maximum d'efficacité lorsque l'assiette de l'impôt local est homogène dans toute la zone de perception. Il n'en est pas tout à fait ainsi en Ohio où il existe quelques différences d'une localité à l'autre, notamment pour ce qui concerne les revenus provenant de locations. Cependant, dans la plupart des régions de l'état, l'impôt sur le revenu ne s'applique qu'aux traitements et aux salaires des particuliers, ainsi qu'aux profits nets des entreprises.

Administration locale individuelle

Ordinairement, lorsqu'on administre localement l'impôt sur le revenu, on doit veiller à maintenir un niveau minimum de coordination fiscale avec les gouvernements voisins qui imposent aussi ce type de taxe. Dans ce cas, les villes du Michigan font exception, du fait qu'elles ont opté, lors d'un plébiscite mené en 1964, pour l'uniformisation des taux d'imposition. Leurs impôts sur le revenu s'appliquent suivant les dispositions prévues sur les formulaires fédéraux et ils constituent de réels impôts sur les revenus, en ce sens qu'ils touchent tous les articles ordinairement considérés au chapitre des revenus. Cependant, aucune exemption personnelle de base n'est prévue au niveau local. Notons d'autre part qu'il existe effectivement, dans cet état, une coordination des impôts. En effet, il a été prévu d'accorder des crédits lorsque ces impôts ont été payés à d'autres gouvernements locaux et lorsque les impôts des contribuables non résidents sont retournés à la localité de résidence desdits contribuables. Ce haut niveau de coordination est attribuable, d'une part, à l'expérience de l'état du Michigan en matière d'impôt sur le revenu et, d'autre part, à la précision des directives qu'il donne aux municipalités lorsqu'il les autorise à prélever cet impôt.

Quelques aspects relatifs au fonctionnement de l'impôt local sur le revenu

Certaines composantes de l'impôt sur le revenu peuvent varier considérablement d'une ville à l'autre. Nous traiterons au cours de la présente analyse des principales caractéristiques de ces impôts. Pour des raisons évidentes, nous privilégierons les modalités qui ont cours dans les gouvernements locaux qui dirigent une population de plus de 75 000 habitants. Le lecteur trouvera d'ailleurs, au tableau 7-2, une quantité appréciable de renseignements concernant ces gouvernements. Nous traiterons donc successivement des taux d'imposition, de l'assiette fiscale, du système de retenues à la source, du personnel et de l'équipement requis pour l'administration de cet impôt, des possibilités relatives de productivité de l'impôt et de sa mise en application.

Les taux d'imposition

L'impôt local sur le revenu est généralement un impôt dont le taux est fixe. Ce dernier se situe la plupart du temps autour de 1%, bien qu'un nombre croissant des municipalités tendent à augmenter ce chiffre. Les revenus des résidents et ceux des non-résidents sont soumis à un seul et même taux, sauf dans l'état du Michigan où les villes imposent le revenu des résidents suivant un taux de 1 alors qu'ils ne prélèvent que 0,5% des revenus des non-résidents. Pour sa part, la ville de New York applique aux revenus des non-résidents des modalités totalement distinctes: alors que l'impôt applicable aux résidents est progressif, le taux de l'impôt sur le revenu des citoyens non résidents est fixe et comprend des exemptions à caractère progressif. Ainsi, de façon générale, lorsque les taux applicables aux revenus des citoyens non résidents sont différents de ceux qu'on applique aux revenus des citoyens résidents, les taux sont habituellement plus élevés dans le dernier cas[19].

Certains gouvernements locaux ont adopté une structure progressive de fixation des taux. Ces structures prévoient que le taux statutaire de l'impôt assujettissant un revenu

TABLEAU 7-2

Impôts locaux sur le revenu et dispositions particulières pour les unités de gouvernement dont la population se chiffrait à plus de 75 000 habitants en 1970.
(Tiré de: 1) Commerce Clearing House, Inc., STATE TAX REPORTER;
2) règlements et décrets fiscaux locaux;
3) correspondance avec les administrateurs fiscaux de certaines localités).

État et ville, ou comté	Source d'autorisation	Nombre approximatif d'instances qui utilisent l'impôt local sur les revenus	Taux imposé aux non-résidents par rapport au taux imposé aux résidents	Crédit réciproque d'impôt municipal	Coordination technique supplémentaire*	Montant total de tous les impôts perçus (en 000 $)	Montant total de l'impôt local sur le revenu perçu (en 000 $)	% de l'ensemble des impôts locaux qui revient à l'impôt local sur le revenu
Alabama [c]	Droit d'émission de Permis	1						
Delaware	Autorisation spécifique	1						
Wilmington			Même taux	Oui				
Kentucky	Droit d'émission de Permis	34			F			
Lexington			Même taux	Non		8 939 [b]	4 292	48
Louisville [l]			Même taux [h]	Non		34 435 [a]	18 887	55
co. de Jefferson [l]			Même taux [h]	Non				
Maryland	Autorisation spécifique	24			A [g]			
Co. Allegany			Cet état n'assujettit pas les non-résidents à l'impôt local sur les revenus	Non				
Co. Anne Arundel				Non				
Baltimore (ville)				Non		200 884 [a]	33 851	17
Co. Baltimore				Non				
Co. Frederick				Non				
Co. Harford				Non				
Co. Montgomery				Non				
Co. Prince Georges				Non				
Co. Washington				Non				
Michigan	Autorisation spécifique [f]	14			B			
Detroit			Le quart	Oui		223 051 [a]	93 349	42
Flint			La moitié	Oui		16 681 [b]	8 764	53
Grand Rapids			La moitié	Oui		13 082 [b]	4 243	32
Lansing			La moitié	Oui				
Pontiac			La moitié	Oui				
Saginaw			La moitié	Oui		6 693 [b]	3 367	50
Missouri		2						
Kansas City	Autorisation spécifique		Même taux	Oui		56 223 [a]	13 487	24

Saint-Louis	Charte municipale		Même taux	Non		101 036 [a]	33 854	34
New York	Autorisation spécifique	1						
Ville de New York			Structure différente [e]	Non		3 023 242 [d]	469 523	16
Ohio	Générale	321			D			
Akron			Même taux	Oui		21 723 [b]	11 138	51
Canton			Même taux	Oui		5 944 [b]	4 459	75
Cincinnati			Même taux	Oui		51 565 [a]	22 883	44
Cleveland			Même taux	Oui		95 672 [a]	36 742	38
Columbus			Même taux	Oui		31 066 [a]	22 438	72
Dayton			Même taux	Oui		25 227 [b]	14 751	58
Lorain			Même taux					
Parma			Même taux					
Springfield			Même taux			4 154 [b]	2 966	71
Toledo			Même taux	Partiel [k]		29 586 [a]	22 652	77
Youngston			Même taux	Oui		10 235 [b]	7 236	71
Pennsylvanie	Général	3 338			C,E,F			
Allentown			Même taux	Oui		5 685 [b]	1 044	18
Érié			Même taux	Oui		8 010 [b]	1 593	20
Philadelphie			Même taux	Non [j]		357 041 [a]	212 064	59
Pittsburg			Même taux	Oui		66 304 [a]	12 419	19
Reading			Même taux					
Scranton			Même taux	Oui		5 113 [b]	1 048	20

f* Index des techniques de coordination dans l'état.

A: La taxe locale est un supplément à la taxe d'état et c'est l'état qui administre les deux en même temps.
B: L'état prescrit des règlements locaux uniformes et l'assiette locale est définie en fonction de l'assiette de l'état.
C: La loi oblige qu'il y ait une certaine uniformité dans les règlements fiscaux individuels.
D: Certaines villes (Cleveland, Dayton, Columbus, Fairlawn et Stowe) perçoivent la taxe pour d'autres villes.
E: Le taux total applicable dans une même juridiction est limité. Sauf dans les cas de Philadelphie, Pittsburg et Scranton, il est de 1 pour cent. Dans les juridictions où les limites se croisent, le maximum est réparti également entre les juridictions.
F: Un même formulaire de déclaration est utilisé pour plusieurs types d'impôts.

NOTES

[a] Exercice financier 1970, tiré de **CITY GOVERNMENT FINANCES in 1969-1970,** toutes les données relatives à la perception.

[b] Exercice financier 1968, d'après l'**Advisory Commission on Intergovernmental Relations. The Commuter and the Municipal Income Tax** (Washington: A.C.I.R., 1970), toutes les données relatives à la perception.

[c] Gadsden est la seule ville. Elle a perçu un montant total de 4 420 000 $ taxes, dont 2 548 000 $ en impôts locaux sur les revenus en 1967-1968.

[d] Sauf que les districts scolaires peuvent ne pas assujettir à l'impôt les non-résidents. Ainsi, ces derniers paieront la moitié du taux total appliqué dans les juridictions où un district scolaire et une localité se répartissent également le taux de la taxe.

[e] La taxe applicable aux résidents est progressive; l'assiette applicable aux non-résidents a un taux fixe et comporte des exclusions progressives.

[f] À la suite d'une pétition signée par des contribuables, il a fallu tenir un référendum dans toutes les villes sauf Détroit, Flint, Hamtrack et Saginaw.

[g] Les villes ont fait assumer aux localités un pourcentage du coût de fonctionnement de leur département de l'impôt sur le revenu.

[h] La taxe scolaire de $^1/_2$ pour cent ne s'applique pas aux non-résidents.

[i] Le **Louisville Sinking Fund** administre et perçoit toutes les taxes pour la ville de Louisville, le comté de Jefferson et le district scolaire du comté de Jefferson. La taxe du comté n'est pas perçue dans les limites de la ville.

[j] La taxe municipale s'applique aux non-résidents en fonction de leur temps de travail dans la ville.

[k] Crédit pouvant représenter jusqu'à 50% de l'impôt sur le revenu payé aux autres municipalités.

donné augmentera au fur et à mesure que s'élèvera ce revenu. Il en est ainsi pour les taux de la ville de New York qui varient de 0,1 à 2%. Par ailleurs, dans le Maryland, l'impôt local sur le revenu constitue simplement un pourcentage de l'impôt de l'état. Ce dernier étant progressif, l'impôt local hérite de cette qualité[20]. La ville de Welmington (Delaware) a donné un certain caractère progressif à son impôt sur le revenu par la mise en vigueur de deux taux, soit un de 0,25% applicable aux revenus situés entre 4 000 $ et 6 000 $, et un autre de 0,5% applicable à toutes les autres catégories de revenus excédant 6 000 $. Lorsqu'il est appliqué, le taux de 0,5 porte sur le revenu total et non pas seulement sur la part du revenu qui excède 6 000 $. Cela a pour effet de taxer injustement les petites augmentations de revenus. En effet, une augmentation, par exemple, de 31,15% d'un revenu de 6 000 $ sera taxée, suivant cette modalité, à presque 100%.

L'assiette de l'impôt sur le revenu

L'assiette de l'impôt sur le revenu est souvent différente selon qu'on se situe au niveau local ou au niveau fédéral. L'impôt local sur le revenu des particuliers assujettit au moins les traitements et les salaires. D'ailleurs, dans de nombreuses villes, seuls ces revenus sont imposés, sans que soient touchés les gains en capital ni les dividendes. Il est vrai que l'impôt des villes du Michigan, des comtés du Maryland et de la ville de New York ont une assiette similaire à celle de l'impôt fédéral. Toutefois, rares sont les cas où l'assiette fiscale locale coïncide avec celle de l'état ou avec celle du gouvernement fédéral. En fait, dans la plupart des localités, on considère l'impôt local sur le revenu comme un simple impôt sur les gains provenant d'un emploi.

La plupart des villes ont choisi de ne pas ajouter d'autres types de revenus à leur assiette fiscale. Le motif en est simple: le seul fait d'agir autrement entraînerait beaucoup trop de complications au niveau de l'administration. Toutes les villes d'importance qui font usage de cet impôt effectuent la perception par le biais de l'employeur qui fait des retenues à la source, c'est-à dire sur les traitements et salaires des employés. Cette méthode comporte le double avantage d'être simple et de permettre que les revenus versés mensuellement ou trimestriellement au gouvernement local soient rapidement disponibles. Comme il est difficile de faire le même type de retenues sur les autres sources de revenus, les localités s'en tiennent à l'imposition des seuls gains provenant d'emplois.

À certains endroits, l'impôt sur le revenu assujettit les revenus personnels provenant de rentes de location. Fondamentalement, l'impôt sur le revenu vise à atteindre les traitements et salaires des particuliers, ainsi que les profits nets des entreprises. Dans la mesure où un individu s'engagera sur une base commerciale dans la location de propriétés, l'impôt touchera les gains qu'il obtiendra de son commerce. Si, par contre, le locateur n'agit pas sur une base commerciale, c'est-à-dire s'il ne consacre pas une grande partie de son temps à ses activités de location, les revenus qu'il en retirera ne seront pas assimilables à la catégorie des revenus provenant d'un emploi. En fait, comme l'illustre cet exemple, les règles qui déterminent si les revenus tirés de locations seront imposés ou non sont très arbitraires. Dans l'état de Pennsylvanie, par exemple, lorsque la perception de rentes de location implique une activité de type commercial, les revenus provenant desdites locations sont imposables. Par contre, en Ohio, le revenu net que reçoit un individu de la location de propriétés sera assujetti à l'impôt, s'il excède un certain montant (lequel diffère d'une ville à l'autre).

Une autre différence manifeste entre l'assiette fiscale fédérale et celle de la plupart des villes réside en l'absence fréquente, au niveau local, d'exemptions personnelles de base et de déductions pour dépenses résultant d'un emploi. Cependant, les impôts de la ville de New York et des villes du Maryland sont similaires à celui du gouvernement fédéral et comportent donc de telles exemptions. Par ailleurs, les villes du Michigan accordent des exemptions mais pas de déductions. D'autres impôts locaux sur le revenu prévoient la déduction des dépenses résultant d'un emploi, notamment à Louisville et dans les villes

de l'Ohio (à l'exception de Saint-Louis). De plus, le champ de l'impôt local sur le revenu inclut généralement les profits nets des entreprises faisant affaires dans les limites de la localité. Mentionnons, à cet égard, que les entreprises qui font affaires dans plusieurs localités éprouvent certaines difficultés à faire une juste répartition de l'ensemble de leurs profits nets parmi les divers gouvernements locaux concernés. Toutefois, la plupart des villes permettent que les profits nets des entreprises soient comptabilisés sur une base sectorielle, lorsque l'activité à laquelle se rapporte le profit est propre à une région particulière. Lorsqu'il est impossible de classifier les activités de l'entreprise par région ou par localité, on applique généralement une formule qui a été établie au Massachusetts. Suivant cette formule, les revenus nets de l'entreprise sont répartis parmi les divers gouvernements locaux de la façon suivante. D'abord, on calcule le montant des salaires versés aux employés (indice 1), le montant des recettes brutes réalisées (indice 2), de même que la valeur des propriétés foncières de l'entreprise (indice 3), et ce, pour chacune des localités d'affaires (symboles A, B, C, ...) où il existe un impôt sur le revenu.

Ensuite, on additionne l'ensemble des salaires versés dans toutes les localités: $A_1 + B_1 + C_1 = t_1$, puis l'ensemble des recettes réalisées dans toutes les localités: $A_2 + B_2 + C_2 = t_2$, et enfin l'ensemble des valeurs foncières de l'entreprise dans toutes les localités: $A_3\ a\ B_3\ a\ C_3\ h\ t_3$. Puis on additionne les résultats des trois derniers calculs pour obtenir un chiffre qu'on appellera ici grand total: $t_1 + t_2 + t_3 = T$. Finalement, pour chaque localité (prenons en exemple la localité A), on établit le ratio suivant:

$$\frac{\text{salaires versés } (A_1) + \text{recettes brutes } (A_2) + \text{valeurs foncières } (A_3)}{\text{grand total } (T)}$$

Le ratio ainsi obtenu est enfin appliqué aux revenus nets totaux de l'entreprise. Il en résulte un montant équivalent à la part du revenu net qui sera assujettie à l'impôt de la localité à laquelle se rapportent les calculs (en l'occurrence, la localité A).

Les retenues à la source

L'outil principal de l'administration de l'impôt local sur le revenu est sans contredit le système de retenues à la source. C'est précisément cette technique qui permet que l'impôt sur le revenu ne soit pas plus impopulaire qu'il ne l'est actuellement. La perception de cet impôt est, grâce à la collaboration des employeurs, une opération simple et peu coûteuse. Après que les employeurs ont effectué la perception, les gouvernements locaux reçoivent les recettes prélevées, soit par versements mensuels, lorsque les sommes sont importantes, soit par versements trimestriels. Les gouvernements locaux peuvent ainsi recevoir des revenus à intervalles réguliers et sont, par le fait même, exemptés des problèmes de délais inhérents au processus de déclaration annuelle des revenus des contribuables. Cette facilité d'accéder aux revenus fiscaux est sans doute le motif qui, avant tout autre, justifie qu'on ne fasse porter l'impôt que sur les revenus provenant d'emplois, plutôt que sur l'ensemble des revenus des particuliers. Sans ces retenues qu'effectue l'employeur sur les salaires, les coûts de perception représenteraient de *2* à 5% des recettes perçues.

Quelques villes accordent des compensations aux employeurs qui effectuent ces retenues sur les salaires. Un tel comportement ne doit être considéré que comme un moyen d'inciter un plus grand nombre d'employeurs à assister le gouvernement dans l'administration de sa taxe. Cependant, à notre avis, ces coûts de perception devraient être considérés comme faisant partie des frais ordinaires des entreprises et être comptabilisés comme tels, plutôt que de faire l'objet de subsides gouvernementaux.

Les villes où se concentre l'activité du gouvernement fédéral connaissent une situation tout à fait spéciale. En effet, le gouvernement fédéral, contrairement aux autres

employeurs, n'effectue pas les retenues d'impôt local sur le revenu, à même les chèques de paie de ses employés. Ces villes, si elles désirent agir avec un tant soit peu de justice, doivent donc utiliser les déclarations de revenus des particuliers et s'employer à administrer elles-mêmes leur impôt local sur le revenu[21].

Le personnel et l'équipement requis pour l'administration de l'impôt local sur le revenu

Les villes de plus de 50 000 habitants n'ont pas toutes un égal besoin en matière de personnel de gestion fiscale. Dans les villes où l'impôt n'assujettit que les revenus provenant d'emplois (Louisville et les villes de Pennsylvanie), on se dote d'un personnel moins important que ne le feraient d'autres villes, du fait que, probablement, les employeurs assument les tâches de perception et de tenue des livres.

L'utilisation d'équipement informatique est aussi très courante dans l'exercice de la gestion fiscale. On verra d'ailleurs plusieurs municipalités faire un usage simultané d'ordinateurs très perfectionnés et de matériel de traitement des données plus simple. Lorsqu'elles désirent s'offrir les services d'équipement de pointe, elles fonctionnent généralement suivant des modalités de partage de temps avec d'autres de leurs services. Les opérations électroniques consistent habituellement en la mise à jour du rôle des impôts et des listes d'adresses. Les ordinateurs effectuent aussi le calcul des recettes et certaines opérations de vérification comptable. L'utilisation d'équipement informatique n'est courante que dans les plus grandes villes américaines. Même les moins importantes de cette catégorie n'emploient pas du tout les techniques informatiques, et l'essentiel du travail y est accompli manuellement.[22]

Les revenus potentiels de l'impôt sur le revenu

Les impôts locaux sur le revenu constituent un mode d'imposition dont il est possible de tirer des revenus substantiels. Ces revenus pourront même dépasser, dans certains cas, ceux que rapportent les impôts fonciers. L'importance des sommes perçues par le biais de l'impôt local sur le revenu dépendra des différents éléments constitutifs du revenu composant l'assiette fiscale, du taux de l'impôt, des caractéristiques économiques de la population touchée par cet impôt et de la qualité de son administration[23].

Plusieurs méthodes permettent d'évaluer la productivité éventuelle d'un impôt local sur le revenu. Lorsque dans une localité, l'impôt local n'a pas encore été perçu, on peut consulter les données fiscales d'un autre gouvernement local qui a des caractéristiques économiques similaires à celles de la localité concernée. On pourra alors déterminer le rendement de cet impôt par contribuable. Le nombre potentiel de contribuables de la ville où l'on veut instaurer l'impôt pourra facilement être calculé à partir des chiffres et des tableaux que l'on trouve aux registres de l'évaluation foncière. On pourra alors connaître les revenus éventuels du nouvel impôt en multipliant l'estimation du versement fiscal moyen par contribuable par le nombre estimé de contribuables[24].

On peut aussi, à l'aide de vérifications auprès des employeurs, déterminer la valeur de l'ensemble des listes de paie pour tout le territoire où l'on désire appliquer l'impôt. Le taux que l'on projette de mettre en vigueur peut alors être appliqué au total estimé des salaires (il ne faut pas oublier de prévoir une certaine marge d'erreur pour le cas où les employeurs auraient refusé ou omis de répondre). On obtiendra ainsi une estimation de l'ensemble des revenus des particuliers. On peut aussi, à l'aide du même type de relevé, établir les salaires moyens par groupe d'emploi, mais cette méthode est plus complexe. Elle consiste à multiplier le nombre de travailleurs de chaque groupe d'emploi par le salaire moyen estimé dans cette catégorie d'emploi. Cette opération permet de savoir à combien se chiffre l'ensemble des revenus des particuliers. On multipliera ensuite le résultat obtenu par le taux d'imposition qu'on projette d'appliquer en vue d'évaluer le montant des revenus que produirait la taxe.

Toutes ces méthodes ne peuvent conduire qu'à des approximations, car de nombreux facteurs peuvent donner aux résultats des degrés divers d'imprécision. Du nombre de ces facteurs, deux sont davantage responsables de cet état de choses: les modifications imprévues pouvant survenir au niveau de l'activité économique dans son ensemble et, au niveau de l'administration, un manquement de participation des employeurs et d'effort soutenu des percepteurs. Ces méthodes n'en demeurent pas moins très utiles à tout gouvernement local qui envisage de faire usage d'un tel impôt. Après une première année d'application, il sera facile de prévoir les revenus à partir de l'expérience vécue et des tendances qui sembleront se manifester. Les méthodes quantitatives standard seront alors adéquates.

La mise en application des impôts locaux sur le revenu

On a de bonnes raisons de croire qu'une administration locale de l'impôt sur le revenu serait de qualité moindre qu'une administration par l'état. La **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations** résume ainsi la situation:

> *« Un grand nombre de villes, de comtés et même de districts scolaires perçoivent les mêmes sortes d'impôts et de taxes que l'état. Pour arriver à cette conformité avec l'état, les gouvernements locaux ont mis sur pied des mécanismes de perception qui entraînent un accroissement substantiel des coûts d'administration ainsi qu'une hausse de la contribution fiscale à laquelle est assujetti le citoyen. Simultanément, l'efficacité de ce système de perception se trouve réduite par le fait que les fonds nécessaires à l'administration de ces impôts et taxes sont très restreints »*[26].

Dans tous les états qui appliquent déjà un impôt sur le revenu, il semble qu'il soit préférable que soit confié à l'état l'administration de l'impôt local. Cela est davantage vrai lorsque l'impôt local s'applique aussi à des revenus provenant de sources autres que l'emploi.

Dans les états qui n'appliquent pas d'impôt sur le revenu, les gouvernements locaux doivent administrer eux-mêmes leur impôt. Ces derniers doivent alors élaborer une liste des personnes imposables, ce qui permettra d'assurer que chaque contribuable remplira son formulaire de déclaration de revenu. De plus, il est essentiel qu'on embauche des employés désignés aux tâches spécifiques que sont la tenue des livres et la vérification, l'élaboration des formulaires de déclaration et la supervision de la perception (afin d'en assurer la conformité avec les dispositions de la loi). Si l'impôt touche principalement les revenus provenant d'emplois, il est primordial qu'on s'assure de la collaboration des entreprises qui ont à leur emploi des résidents de la localité perceptrice. Cette collaboration est essentielle au bon fonctionnement du système de retenues à la source. Le **Department of Community Affairs** de la Pennsylvanie a publié un excellent guide d'administration locale de l'impôt sur le revenu[27] auquel devraient recourir les gouvernements locaux qui ont à mettre sur pied leur propre système d'administration de l'impôt sur le revenu.

Difficultés inhérentes à l'instauration d'un impôt local sur le revenu

Au cours du précédent exposé, nous avons fait ressortir les principaux paramètres administratifs, de même que les aspects opérationnels de l'impôt local sur le revenu. Or, il découle du contexte administratif que nous avons décrit un certain nombre de difficultés liées au type de politique qu'on choisit d'emprunter lors de l'application de l'impôt sur le revenu.

L'imposition des revenus provenant de sources autres que l'emploi

Pour les localités qui envisagent d'appliquer un impôt sur le revenu, la principale difficulté qui survient au moment de l'établissement des politiques consiste à savoir si cette taxe

s'étendra à des revenus autres que ceux qui proviennent d'un emploi. Les revenus provenant de sources autres que l'emploi sont généralement assujettis aux impôts d'état et à l'impôt fédéral sur le revenu, mais ils sont ordinairement exclus de l'assiette de l'impôt local.

Le fait de se doter d'une assiette fiscale étendue (contenant plusieurs éléments constitutifs de revenus) comporte quelques avantages que nous décrirons brièvement ici. Cela permet d'abord d'élaborer les formulaires de déclaration des revenus sur le modèle de ceux de l'état ou du gouvernement fédéral. On peut alors établir des comparaisons entre les renseignements fournis aux divers niveaux de gouvernement, ce qui rend possible d'atteindre un haut degré d'«obéissance fiscale ». Ce même système évite au contribuable d'avoir à maintenir une comptabilité distincte pour chacun des niveaux de gouvernement auxquels il est redevable. De plus, le fait d'élargir l'assiette fiscale a des effets majeurs concernant l'équité de l'impôt. On sait, en effet, que les revenus provenant des dividendes, d'intérêts, de gains en capital et de gains de location caractérisent davantage les groupes de contribuables à revenu supérieur. Par conséquent, si on inclut ces éléments à l'assiette fiscale, même l'application d'un taux uniforme donnera lieu à une structure tarifaire progressive. Il est aussi possible toujours en incluant ces divers éléments de revenus à l'assiette fiscale, d'améliorer le degré d'équité fiscale au niveau d'une catégorie particulière de revenus. En effet, on sait que lorsque l'assiette fiscale est restreinte aux seuls revenus tirés d'un emploi, les personnes qui, précisément, obtiennent un revenu de leur emploi, paient plus d'impôt que les personnes qui retirent un revenu similaire de leurs seuls biens fonciers. On ne peut raisonnablement affirmer que cette situation est équitable. Un impôt qui porterait sur des revenus autres que ceux qui proviennent d'un emploi produirait, à taux égal, plus de revenus qu'un impôt dont l'assiette serait restreinte. Ces derniers arguments concernant l'équité de l'impôt et son rendement sont assez importants pour qu'on s'y attarde davantage. Nous reviendrons donc sur ces sujets un peu plus loin.

Le fait d'élargir l'assiette d'un impôt sur le revenu comporte toutefois certains inconvénients dont le plus important porte sur les complications administratives que suscite l'addition à l'assiette fiscale des revenus tirés de sources autres que l'emploi. En effet, lorsque l'impôt ne s'applique qu'aux traitements et salaires, les employeurs effectuent les retenues à la source. Il ne reste alors aux organismes municipaux que des tâches administratives mineures. De plus, ce système permet aux gouvernements locaux de retirer de façon régulière une part des revenus ainsi réalisés. Si, par contre, on additionnait de nouveaux éléments de revenus à l'assiette fiscale, le gouvernement local se verrait chargé d'un nombre accru de tâches, tant sur le plan administratif que sur le plan de l'application proprement dite de l'impôt, car il ne pourrait plus transmettre la majeure partie de ces tâches aux employeurs. On a observé, d'autre part, que les personnes qui ont des revenus autres que ceux provenant d'un emploi sont généralement celles dont les revenus sont élevés. Ces personnes ont une attitude particulièrement méfiante vis-à-vis de ce type d'impôt. Il semble qu'à cause de l'existence d'un impôt municipal, elles seraient portées à établir leur lieu de résidence ailleurs. De tels comportements n'ont jamais été observés de façon scientifique, mais la crainte d'y donner lieu a très souvent empêché que soient inclus à l'assiette fiscale les revenus autres que ceux qui proviennent d'un emploi. Le fait d'utiliser la même assiette fiscale que le gouvernement fédéral ou le gouvernement de l'état entraîne, de plus, une certaine perte d'autonomie fiscale. Mais il demeure que la première raison d'exclure de l'assiette fiscale les revenus autres que ceux qui proviennent d'un emploi, est la complexité administrative qui résulterait du seul fait de les y conserver. À la suite de cette analyse, on a donc de bonnes raisons de croire qu'une ville moyenne n'est pas en mesure d'administrer efficacement un impôt dont l'assiette comporterait plus d'éléments de revenus que ceux qui proviennent seulement d'un emploi. Sachant, par contre, que l'utilisation d'une assiette fiscale étendue comporte des avantages importants à plusieurs égards, on aura tendance à conclure que l'impôt local sur le revenu devrait être administré par l'état.

L'imposition des revenus des non-résidents

Lorsqu'on désire faire usage d'un impôt local sur le revenu, on doit décider quel traitement on accordera aux revenus des non-résidents. Ainsi, on peut assujettir les revenus des non-résidents au taux plein, ou encore les imposer à partir d'une fraction du taux régulier, ou finalement les exempter totalement de l'impôt. Il est vrai que les individus qui exercent leur métier dans une ville où ils ne résident pas occasionnent à la ville où ils travaillent des coûts additionnels, car ils y créent une demande supplémentaire de services locaux. Il semble juste, par conséquent, d'exiger qu'ils versent une compensation financière en retour des services qui leur sont fournis. En imposant les revenus des non-résidents, on réduit ou annule les avantages économiques que ces individus pourraient retirer du seul fait qu'ils habitent à l'extérieur de la ville où ils continuent toutefois de travailler.

Par contre, il y a un argument qui va à l'encontre de l'instauration d'un impôt sur les revenus des travailleurs non-résidents. C'est qu'un travailleur non-résident qui voit son revenu imposé n'a aucune voix au chapitre des décisions relatives à la façon dont sera dépensée sa contribution. Cependant, vu que cette modalité d'imposition augmente substantiellement les revenus locaux, il ne faut pas s'étonner que tant de municipalités en fassent l'application.

L'étendue de l'assiette fiscale par rapport à son équité

Comme nous l'avions mentionné précédemment, deux aspects de l'impôt local sur le revenu ressortent clairement, soit que cet impôt respecte presque totalement le principe d'équité fiscale et qu'il rapporte des revenus fort appréciables. Par ailleurs, on a aussi analysé une autre source fiscale de revenus qui ne portait pas sur les biens fonciers, soit la taxe de vente au détail (qu'elle inclut ou non les aliments et autres denrées de base). De plus, on sait que la taxe de vente est toujours régressive, puisque son taux effectif diminue au fur et à mesure qu'augmente le revenu du contribuable, alors que l'impôt sur le revenu est au contraire presque toujours progressif, sauf dans les cas où il ne s'applique qu'aux revenus provenant d'un emploi. Dans ces derniers cas, il tend à être régressif au niveau des catégories supérieures de revenus. On pourrait en augmenter le caractère progressif en l'assortissant d'exemptions personnelles de base et en l'additionnant d'une structure tarifaire graduée. Dans l'ensemble, il demeure que l'impôt local sur le revenu est, de ces deux modes locaux de taxation, celui qui est le plus équitable.

On doit aussi souligner que tout impôt local sur le revenu est doté d'une assiette fiscale plus importante que celle de n'importe quelle taxe de vente locale. À un taux donné, l'impôt sur le revenu produira plus de recettes qu'une taxe de vente Corollairement, un impôt sur le revenu dont le taux sera peu élevé rapportera les mêmes recettes qu'une taxe de vente dont le taux sera supérieur. Il est vrai que cela a théoriquement peu d'importance. Mais la réalité politique a maintes fois démontré qu'il est préférable de se procurer des fonds par le biais d'un taux statutaire qui soit le plus bas possible. On peut donc conclure que sur ce point, l'impôt local sur le revenu prévaut sur la taxe de vente.

Les revenus produits par l'impôt local sur le revenu peuvent être utilisés pour satisfaire l'accroissement des dépenses locales, ou encore dans le but de réduire l'importance des autres taxes déjà en vigueur, particulièrement l'impôt foncier. Nous n'avons malheureusement pas de données concernant les réelles motivations qui mènent à l'emploi de l'impôt sur le revenu. Toutefois, à la suite d'une étude portant spécifiquement sur les villes importantes, un observateur a tiré les conclusions suivantes:

> *« Les villes qui perçoivent un impôt sur le revenu ont les caractéristiques suivantes: l'impôt foncier y occupe une place mineure parmi l'ensemble des impôts et des taxes de la ville; le montant des revenus par contribuable, tiré de leur impôt foncier, est inférieur à celui d'autres villes; le montant des revenus par contribuable, tiré de l'ensemble des taxes et impôts est aussi inférieur à celui des autres villes. De plus, ces deux derniers*

ratios se sont accrus à un rythme plus lent que dans les villes où on n'impose pas les revenus des particuliers et des sociétés[28] ».

Dans le cas des grandes villes, il appert que les revenus provenant de l'impôt local sur le revenu ont surtout servi à diminuer les taux des impôts fonciers.

L'importance relative des revenus tirés de l'impôt local sur le revenu

Il ne semble pas que l'impôt local sur le revenu soit un moyen qui puisse servir à répartir plus équitablement les recettes parmi les localités. L'importance des revenus perçus par chacune des localités dépend de son niveau respectif d'activité économique, de ses caractéristiques économiques propres et du fait qu'on applique l'impôt au lieu de travail du contribuable ou à son lieu de résidence. Dans le cas d'une zone métropolitaine, un impôt sur les salaires et traitements appliqué au lieu de travail aurait pour effet de favoriser les banlieues industrielles et commerciales, de même que la ville-noyau[29]. Cependant, même en considérant les variations que peut entraîner le choix de divers types d'assiette fiscale, un fait important demeure: l'impôt local sur le revenu n'est pas de nature à favoriser une redistribution systématique des revenus entre les localités bien nanties et celles qui sont moins favorisées. On peut donc dire que le simple fait de taxer les revenus sur une base locale plutôt que de le faire sur une base d'état, pour ensuite redistribuer les revenus, implique qu'un choix a été fait en faveur d'une distribution particulière des revenus.

Par ailleurs, les effets de l'application de l'impôt sur le revenu au lieu de résidence du contribuable sont différents. On les comprendra mieux à la lumière de l'expérience du Maryland où l'on a pu recueillir des données relatives à l'ensemble de l'état. Dans cet état, l'impôt est appliqué au niveau du comté de résidence du contribuable, sans égard à son lieu de travail, et seuls les revenus des particuliers sont imposés. Ainsi, en 1970, cet impôt qui s'appliquait suivant un taux fixe équivalant à 50% de l'impôt de l'état, rapportait de 79,45 $ par habitant dans le comté de Montgomery (169,8% de la moyenne de l'état) à 19,30 $ par habitant dans le comté de Garrett (un comté rural de la région des Appalaches). Ce type de répartition du rendement fiscal contribue à perpétuer et même à accentuer les disparités financières locales.

L'impact de l'impôt local sur le revenu sur l'économie locale

Nombre d'observateurs prétendent que l'impôt local sur le revenu suscite le déplacement d'individus et d'entreprises vers des régions où les taxes sont moins élevées. En effet, il se peut que des gens et des entreprises préfèrent déménager ou éviter de s'installer dans la ville où l'impôt local sur le revenu occasionnerait une réduction de leur revenu net. Il en résulte pour la ville une perte en pouvoir d'achat, en capital physique et humain et en capacité de taxer. Les personnes résidant dans cette ville doivent alors faire face à un marché restreint et, si la ville désire maintenir son niveau de services, elle se voit dans l'obligation d'augmenter le taux des impôts portant sur l'assiette fiscale restante. Ce problème deviendra vraiment grave si les personnes qui quittent la ville sont précisément celles dont les revenus sont les plus élevés.

Les possibilités qu'une telle situation se produise sont réelles. Cependant, des recherches ont démontré que, par le passé, les impôts locaux sur le revenu n'ont pas eu un impact aussi grand sur la localisation des entreprises[30]. Il semble que des facteurs autres que fiscaux (l'état des marchés, la main-d'oeuvre, etc.) aient été considérés comme plus décisifs que les structures fiscales locales. Il est probable, par contre, que cela ne soit plus aussi vrai aujourd'hui. Il faut aussi tenir compte du fait que les différences qui existent d'un impôt à un autre peuvent influencer à leur tour les autres variables économiques. Disons enfin qu'au niveau de sous-secteurs géographiques (la ville principale et ses banlieues), ces impôts peuvent avoir une influence considérable.

Il nous apparaît assez difficile, à la suite de cette analyse, de déterminer à coup sûr l'influence que l'impôt local sur le revenu exerce sur les décisions des entreprises et des individus. Une équipe de chercheurs n'a décelé qu'une très faible relation entre cet impôt et les déplacements des gens même les plus fortunés[31]. Il importe cependant de reconnaître qu'appliquer un impôt local sur le revenu ne constitue pas un geste politique isolé. L'impôt local sur le revenu rend possible l'instauration des services publics que désire la population, et permet ainsi de faire de la localité un endroit où il fait bon vivre. Il peut aussi favoriser la réduction d'autres impôts auxquels le public est moins favorable. Il semble donc que les effets négatifs de l'impôt local sur le revenu soient exagérés par ses opposants dans la mesure où ceux-ci ne tiennent pas compte de l'importance des revenus qui découlent de l'application d'un tel impôt. Il n'en demeure pas moins que la crainte de ces effets néfastes exerce une influence certaine sur l'élaboration des politiques municipales.

Résumé

L'analyse qui a précédé portait sur la répartition des responsabilités d'administration de l'impôt sur le revenu, sur ses modalités de fonctionnement et sur les questions qu'il suscite sur le plan de l'établissement des politiques. On a vu que l'impôt sur le revenu, tout comme la taxe de vente locale, est fort complexe et souvent difficile à administrer, mais on sait aussi qu'il peut produire des revenus substantiels. La marge d'autonomie dont disposent les gouvernements locaux sur le plan de l'établissement des taux et de la délimitation de l'assiette fiscale est assez grande.

On sait qu'un impôt ne portant que sur les revenus provenant d'un emploi et fonctionnant selon le système des retenues à la source peut faciliter l'administration fiscale. Un tel impôt se caractérise cependant par une faible équité verticale et il occasionne une certaine discrimination entre les divers types de revenus. On a démontré aussi que l'administration de l'impôt local par l'état comporte des avantages dans la mesure où l'assiette fiscale choisie par l'état contient plusieurs éléments de revenus. On sait enfin que, tout comme c'était le cas pour la taxe sur les ventes au détail, le type de revenus que produit l'impôt local sur le revenu favorise les localités dont les citoyens ont des revenus élevés. La répartition qui en résulte ne coïncide donc pas nécessairement avec les besoins des localités.

Si la majorité des gouvernements locaux qui en ont le droit décidaient de percevoir un impôt sur le revenu, ils devraient plutôt opter pour une hausse de l'impôt de l'état ou pour l'instauration d'un tel impôt, si inexistant, à partir duquel les localités jouiraient d'une redistribution qui serait faite selon les besoins respectifs de chacune. Ce type de modalité pourrait prévoir une certaine marge de manoeuvre qui serait allouée aux gouvernements locaux, afin que ceux-ci puissent percevoir des taxes supplémentaires lorsque la demande de services l'exigerait.

BIBLIOGRAPHIE

1. En outre, le New Jersey a autorisé Newark à percevoir une taxe de vente de 1% en 1972. La taxe du district de Columbia ne fait pas l'objet de notre discussion, car elle s'apparente aux taxes d'état.

2. Le Mississipi a fait ce changement en 1968, le Wyoming en 1962, le Nouveau-Mexique (taxes municipales, mais non les taxes des comtés) en 1969, et le Québec en 1964.

3. Ce pouvoir auquel nous faisons allusion est le pouvoir accordé en vertu de la constitution qu'ont les villes d'exiger des permis et des taxes de la part des entreprises commerciales.

4. DUE, J.F.,STATE AND LOCAL SALES TAXATION (Chicago: Public Administration Service, 1971), chap. 7.

5. DUE, J.F., STATE AND LOCAL SALES TAXATION, chap. 8.

6. D'après des données compilées par la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

7. BOULDER, A., le remboursement était de 4,67 $ par personne par année au début des années '70.

8. Dans un de ces états, le Wisconsin, aucune taxe locale n'était perçue.

9. Au début, la Californie éprouvait beaucoup de difficultés à percevoir les taxes locales.

10. Les taxes locales y furent implantées avant la taxe d'état actuelle.

11. La législation originale, qui prévoyait la perception obligatoire par l'état, a été déclarée non valide.

12. Le Tennessee prévoyait quelques exceptions, mais celles-ci étaient appliquées uniformément dans tout l'état.

13. Le taux local est uniforme dans toute la Californie, sauf dans le cas des districts de transport (transit) dont les taxes chevauchent les taxes municipales et les taxes de comté.

14. Dans le sud de la Californie, un grand nombre de villes reçoivent la totalité; dans le comté d'Alamenda, les villes reçoivent 95%; dans le comté de Santa Clara, 91%. Le pourcentage le plus bas est 80% dans le comté de Colusa. San Francisco est à cet effet une superposition d'un comté et d'une municipalité.

15. MCALLISTER, Harry, E., «The Border Tax Problem in Washington », NATIONAL TAX JOURNAL 14 (décembre 1961): 362-74.

16. HAMOVITCH, William, « Effects of Increases in Sales Tax Rates on Taxable Sales in New York City », dans FINANCING GOVERNMENT IN NEW YORK CITY: REPORT TO THE TEMPORARY COMMISSION ON CITY FINANCES, éd. Graduate School of Public Administration, New York University (New York: Graduate School of Public Administration, New York University, 1966), p. 619-34.

17. LEVIN, Henry M., « An Analysis of the Economic Effects of the New York City Sales Tax », dans New York University, FINANCING GOVERNMENT IN NEW YORK CITY, pp. 635-91.

18. MIKESELL, John L., « Central Cities and Sales Tax Rate Differentials: The Border City Problem », NATIONAL TAX JOURNAL 23 (juin 1970): 206-13.

19. Williamsport, en Pennsylvanie, constitue une exception: les résidents sont assujettis à une taxe de 0,5 pour cent et les non-résidents à une taxe de 1 pour cent.

20. La taxe du comté de Bernalillo, au Nouveau-Mexique (surtaxe de 43 pour cent sur la partie de la taxe d'état ne visant pas les sociétés) était progressive de la même manière.

21. Durant les années '70, les autorités de Saint-Louis ont mené une campagne de protestation pour faire réviser la loi fédérale de manière à permettre les retenues à la source au niveau local. Dans certains états, des problèmes similaires ont surgi avec la question des employés de l'état. Columbus (Ohio), par exemple, a éprouvé de la difficulté à percevoir un impôt sur les salaires des employés du gouvernement de l'état.

22. SANDMAN, Cal. M. (ancien administrateur de la division des permis d'affaires à Louisville) AN INFORMATION FILE FOR A MUNICIPAL INCOME TAX SYSTEM (Louisville: n.p., 1969) a fait une étude fort utile sur les mécanismes d'utilisation du matériel informatique dans l'administration de l'impôt local sur les revenus.

23. Pour obtenir des chiffres significatifs sur la grande diversité des revenus en Ohio, par exemple, voir Ohio Municipal League, STATISTICS ON MUNICIPAL INCOME TAXES IN OHIO (Columbus: Ohio Municipal League, 1971).

24. Il est peu probable que les villes qui administrent elles-mêmes leur impôt sans aide aucune de l'état, pourront viser autre chose que les salaires et les profits nets. Par conséquent, nous ne nous attardons pas à analyser les techniques de prévision des recettes de l'impôt lorsque celui-ci porte sur une assiette fiscale plus importante.

25. Ces techniques sont étudiées dans Federation of Tax Administrators, REVENUE ESTIMATING: A STUDY OF TECHNIQUES FOR ESTIMATING TAX REVENUES (Chicago: Federation of Tax Administrators, 1956).

26. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1970 CUMULATIVE ACIR STATE LEGISLATIVE PROGRAM, (Washington (D.C.): U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1969), p. 1 du code 33-22-00.

27. Commonwealth of Pennsylvania, Department of Community Affairs, THE ADMINISTRATION OF THE LOCAL EARNED INCOME TAX (Harrisburg: Commonwealth of Pennsylvania, 1971).

28. DERAN, Elizabeth, « Tax Structure in Cities Using the Income Tax », NATIONAL TAX JOURNAL 21 (juin 1968): 152.

29. Pour voir les effets des diverses taxes sur les revenus salariaux, voir G. Ross Stephens, « The Suburban Impact of Earnings Tax Policies », NATIONAL TAX JOURNAL 22 (septembre 1969): 313-33.

30. DUE, John F., « Studies of State-Local Tax Influences on Location of Industry », NATIONAL TAX JOURNAL 14 (juin 1961): 163-73.

31. WHITE, Melvin et WHITE, Anne, « A Personal Income Tax for New York: Equity and Economics Effects », dans New York University, FINANCING GOVERNMENT IN NEW YORK CITY, p. 449-91.

Chapitre VIII

Revenus divers

« Si, après qu'on a taxé tous les principaux éléments composant normalement l'assiette fiscale, les besoins de l'État continuent de s'accroître, il faudra alors penser à imposer des taxes sur de nouveaux domaines. »*

Adam Smith

Dans les trois chapitres précédents, nous avons traité des principales sources de revenus des gouvernements locaux, soit l'impôt foncier et son administration, la taxe de vente locale et l'impôt local sur le revenu. Cependant, on se rend compte que les gouvernements locaux et urbains, lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes d'ordre fiscal, misent grandement sur des sources de revenus autres que les trois grandes précitées. De fait, c'est en période de difficultés financières que toutes les sources secondaires de revenus revêtent un caractère fort important, tant sur le plan de la gestion que sur celui du revenu. Il est par conséquent logique que nous complétions la présente section de l'ouvrage par une étude de ces diverses sources de revenus.

Le présent chapitre sera donc consacré à l'examen de ce qu'on qualifie de revenus divers, soit les tarifs, les diverses taxes spécifiques et les revenus ordinaires non fiscaux. Notre attention portera tout particulièrement sur les sources de revenus que sont les capitations, les taxes d'affaires (licences et permis), les taxes sur le transfert de biens immobiliers, les taxes sur les carburants, les boissons alcoolisées, le tabac, les services téléphoniques et les droits d'entrée. Nous verrons, dans le chapitre suivant de cet ouvrage, que les droits imputés aux usagers (droits aux usagers) et que tous les autres revenus non fiscaux sont généralement affectés au financement de certains districts spéciaux, d'organismes publics particuliers et de certaines entreprises municipales de services publics.

Dans les paragraphes à venir, nous analyserons l'importance relative de ces revenus divers par rapport à l'ensemble des revenus des gouvernements locaux. À l'appui de notre analyse, une série de tableaux explicatifs apporteront des chiffres concernant l'efficacité (neutralité) et l'équité de chaque type d'impôt. Finalement, nous conclurons par une évaluation sommaire.

---

* (traduction libre)

L'importance des revenus divers par rapport à l'ensemble des revenus des gouvernements locaux

Nous avons reproduit, au tableau 8-1, un ensemble de données tirées d'une année financière témoin (1972), qui permettent d'obtenir une vue d'ensemble de l'importance des revenus ordinaires que retirent les gouvernements locaux de leur propre pouvoir de taxation (revenus autonomes). Ces revenus sont classés conformément aux catégories établies par le **U.S. Bureau of the Census**. On remarque que l'impôt foncier occupe une place des plus importantes parmi les sources de revenus. Par ailleurs, quatre autre catégories retiendront notre attention au cours des prochaines lignes. Ce sont les suivantes: 1) les taxes de vente spécifiques et taxes sur les recettes brutes; 2) les « autres taxes »; 3) les frais ou tarifs courants; et 4) les diverses autres sources non fiscales.

Les quatre catégories de revenus divers

Le tableau 8-1 indique que pour l'année financière choisie, soit 1972, les taxes de vente spécifiques et les taxes sur les recettes brutes ont contribué pour 2,4% des revenus ordinaires des gouvernements locaux. Ces revenus émanent de sources fiscales proprement locales. Les « autres taxes » ont également représenté 2,4% des revenus autonomes. D'autre part, les frais ou tarifs courants (à l'exception des revenus provenant de taxes de services d'utilité publique appartenant directement aux municipalités) ont rapporté 16,9% du total des revenus, alors que les diverses autres sources non fiscales ont compté pour 7,2%. Ainsi, ces quatre catégories ont ensemble réuni la somme totale de 18 656 millions de dollars, soit 28,9% des revenus ordinaires des localités. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces sources soi-disant secondaires de revenus des gouvernements locaux sont loin d'être négligeables. En effet, ces revenus divers ont contribué à fournir plus de fonds que ne l'ont fait l'impôt sur le revenu des particuliers ou les taxes de vente générales et les taxes sur les recettes brutes. En outre, seule la taxe foncière a accusé des revenus supérieurs à ceux issus des droits aux usagers.

TABLEAU 8-1.

Revenus ordinaires autonomes 1971-1972. Tiré de: U.S. Bureau of the Census, Department of Commerce, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972, Washington, (D.C.): Government Printing Office, 1973, pp. 1, 4).

Catégorie	Somme (en millions de dollars)	% du total
Total des revenus ordinaires	64 449	100,0
Taxes	48 930	75,9
Impôts sur le revenu des particuliers	2 241	3,5
Impôt foncier	40 876	63,4
Taxes de vente et taxes sur les recettes brutes	4 238	6,6
Générales	2 675	4,2
Spécifiques	1 562	2,4
« Autres taxes »	1 575	2,4
Frais courants* (tarifs)	10 904	16,9
Diverses autres sources non fiscales	4 615	7,2

* Les revenus provenant des services d'utilité publique appartenant directement aux municipalités (eau, électricité, transport et essence) ne sont pas inclus ici, car ils ne s'inscrivent pas dans la catégorie des revenus ordinaires.

Taxes de vente spécifiques et taxes sur les recettes brutes

Cette catégorie, soit la première des quatre mentionnées précédemment, inclut les taxes sur les carburants, les boissons alcoolisées, le tabac et les services d'utilité publique. À ce sujet, le tableau 8-2 indique les montants que permet de recueillir chaque type de taxes et montre l'importance de ces montants par rapport à l'ensemble considéré. Les taxes perçues sur les services d'utilité publique constituent la catégorie la plus importante du tableau. Elles recueillent, en effet, plus de 60% des revenus considérés.

Autres taxes

La catégorie intitulée « autres taxes » regroupe des taxes du type suivant: capitations, taxes d'affaires (licences et permis), taxes sur le transfert de biens immobiliers. Même si nous ne possédons pas encore de ventilation de tous les revenus appartenant à cette catégorie de taxes, nous observons néanmoins que leur impact sur l'ensemble des revenus locaux, soit 1,5 milliard de dollars, est de toute première importance.

TABLEAU 8-2.

Taxes de vente spécifiques (recettes brutes des services d'utilité publique) prélevées par les gouvernements locaux, 1971-1972. (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972, p. 20).

Catégorie	Montant (en millions de dollars)	Répartition (%)
Total	1 562	100,0
Carburants	57	3,6
Boissons alcooliques	68	4,4
Tabac	168	10,8
Services d'utilité publique	911	58,3
Autres	358	22,9

Diverses autres sources non fiscales

Cette catégorie comprend les revenus provenant des taxes de secteur, des ventes de biens immobiliers, des intérêts et des amendes. Les taxes de secteur sont imputées aux propriétaires fonciers qui bénéficient d'avantages spécifiques tels que pavage des rues, trottoirs, réseaux d'aqueduc et d'égouts. Quant aux intérêts, ils proviennent des dépôts bancaires et des valeurs mobilières détenus par les localités. On trouvera au tableau 8-3 les montants correspondant à chacune de ces catégories, de même que l'importance relative de chacune par rapport à l'ensemble. On constate que les intérêts ont été la source de revenus ordinaires divers la plus importante, puisqu'ils y contribuaient pour plus du tiers au début des années '70. Nous en reparlerons beaucoup plus en détail d'ailleurs au chapitre 13 du présent ouvrage, alors qu'il sera question de la gestion de l'encaisse et de la gestion des titres.

Les droits aux usagers

Les droits aux usagers (frais et tarifs) classés dans la catégorie des revenus ordinaires, proviennent de la vente de divers produits et articles inhérents à la fourniture de certains services. Les recettes issues des services d'utilité publique municipaux et celles provenant des débits d'alcool sont généralement exclues des revenus ordinaires. Aux fins de consultation, le tableau 8-4 fournit une ventilation des montants d'argent recueillis à titre de droits aux usagers, ainsi que la proportion que chacun représente par rapport à l'ensemble des revenus considérés. On peut observer que les frais et tarifs relatifs aux services

TABLEAU 8-3.

Revenus ordinaires divers des gouvernements locaux, 1971-1972. (Même source que le tableau 8-2).

Catégorie	Montant (en millions de dollars)	% du total
Total	4 615	100,0
Taxes de secteurs	692	15,0
Vente de biens immobiliers	252	5,4
Gains d'intérêt	1 676	36,3
Autres (incluant les amendes et autres pénalités)	1 996	43,3

TABLEAU 8-4.

Droits aux usagers prélevés par les gouvernements locaux, 1971-1972. (Tiré de: idem tableau 8-2).

Type de revenu	Montant (en millions de dollars)	% du total
Total des revenus provenant des droits aux usagers	10 904	100,0
Éducation	2 485	22,8
Vente de repas à l'école	1 419	13,0
Établissements d'enseignement supérieur	426	3,9
Autres	640	5,9
Services hospitaliers	3 081	28,3
Systèmes d'égouts	1 240	11,4
Installations sanitaires autres que les égouts	398	3,6
Parcs municipaux et services récréatifs	360	3,3
Ressources naturelles	99	0,9
Habitation et rénovation urbaine	627	6,2
Transport aérien	580	5,3
Transport maritime et gares	234	2,1
Parcs de stationnement	200	1,8
Autres	1 556	14,3

hospitaliers, à l'éducation et aux réseaux d'égouts ont représenté respectivement 28,3, 22,8 et 11,4% des revenus de cette catégorie.

Il est avantageux d'appliquer les principes commerciaux, sur lesquels se fonde l'utilisation des droits aux usagers, au financement des biens et services publics, lorsque les coûts de ces derniers peuvent être imputés directement à leurs bénéficiaires. Lorsque ces conditions sont respectées, les droits aux usagers ont pour effet de répartir les coûts parmi les usagers, tout en évitant les effets redistributifs qu'on susciterait en finançant ces services à même les fonds généraux. Les droits aux usagers permettent ainsi aux gouvernements locaux d'offrir certains services et de les financer, sans pour autant intervenir au niveau de la redistribution des revenus qui est, en fait, du ressort des paliers supérieurs

de gouvernement. Dans plusieurs cas, cependant, de sérieuses raisons d'ordre économique empêchent que le plein prix soit exigé de l'usager. On agit de la sorte notamment lorsque lesdits services apportent à l'ensemble de la collectivité d'importants avantages indirects ou des surplus budgétaires substantiels[1].

Variations d'un état à l'autre

Pour faire suite à notre analyse des revenus divers par grandes catégories, il nous semble utile d'examiner l'importance des variations qu'ils peuvent connaître d'un état à l'autre et d'un gouvernement local à l'autre, à l'intérieur de chaque état. À cette fin, le tableau 8-5 reproduit les montants (se rapportant à la même année témoin) correspondant au montant que représentent les droits aux usagers et les revenus ordinaires divers dans chaque état. Ce montant est exprimé en chiffres absolus, en montant par habitant et en pourcentage de l'ensemble des revenus ordinaires autonomes.

Nous avons donc établi, pour l'année 1971-72, une liste, par ordre alphabétique des états, des montants absolus recueillis à titre de droits aux usagers et de revenus ordinaires divers. Ces montants varient entre 11,4 millions de dollars pour le Vermont et 1 963,2 millions pour la Californie. On retrouve aussi, au tableau 8-5, un répertoire beaucoup plus significatif, soit celui des sommes par habitant ainsi recueillies.

TABLEAU 8-5.
Droits aux usagers et revenus ordinaires divers des gouvernements locaux dans chaque état, 1971-1972. (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972, tableaux 17 et 26).

État	Montant (en chiffre absolu) (Millions $)	Montant par habitant ($)	% des revenus provenant de sources locales
Total (pour l'ensemble des états)	15 518,7	74,52	24,1
Alabama	288,0	82,05	51,0
Alaska	48,3	148,61	50,6
Arizona	126,2	64,88	24,3
Arkansas	143,1	72,34	47,4
Californie	1 963,2	95,94	21,1
Caroline du Nord	257,6	49,40	33,9
Caroline du Sud	157,7	59,17	41,9
Colorado	178,3	75,64	23,5
Connecticut	111,6	36,21	10,5
Dakota du Nord	40,9	64,71	26,5
Dakota du Sud	38,1	56,11	17,5
Delaware	44,2	78,23	39,8
District de Columbia	104,8	140,12	18,6
Floride	704,2	97,01	37,1
Georgie	493,3	104,51	43,7
Hawaï	28,4	35,10	18,4
Idaho	53,7	71,03	33,1
Illinois	670,2	59,56	17,9
Indiana	358,2	67,71	23,5
Iowa	222,5	77,17	25,0
Kansas	171,5	75,95	25,1

Kentucky	187,1	56,71	37,8
Louisiane	245,2	65,91	34,9
Maine	26,6	25,85	11,4
Maryland	272,7	67,23	22,3
Massachusetts	286,7	49,54	13,2
Michigan	829,6	91,34	28,2
Minnesota	377,0	96,76	28,8
Mississipi	183,9	81,26	49,2
Missouri	322,1	67,76	24,9
Montana	43,7	60,77	19,1
Nebraska	144,3	94,62	28,0
Nevada	82,8	157,11	37,3
New Hampshire	28,2	36,57	12,9
New Jersey	405,7	55,06	14,2
New York	1 750,3	95,30	19,0
Nouveau-Mexique	74,5	69,95	45,8
Ohio	821,9	76,22	26,1
Oklahoma	177,3	67,31	35,3
Orégon	167,4	76,71	25,0
Pennsylvanie	649,9	57,53	21,2
Rhode Island	22,9	23,65	10,4
Tennessee	291,9	72,41	35,2
Texas	826,4	70,94	30,3
Utah	53,7	47,69	23,7
Vermont	11,4	24,67	10,2
Virginie	230,1	48,29	22,2
Virginie-Occidentale	90,1	50,58	34,9
Washington	378,2	109,84	36,8
Wisconsin	290,5	64,26	21,0
Wyoming	42,6	123,47	35,1

Ces sommes varient de 23.65 $ au Rhode Island à 157.11 $ au Nevada. Finalement, pour l'ensemble des gouvernements locaux, ces sources totalisent 24,1% des revenus ordinaires. D'autre part, ces mêmes revenus ordinaires locaux représentent pour chaque état une proportion qui varie de 10,2% (Vermont) à 51% (Alabama). Ces données corroborent l'importance de l'apport des droits aux usagers et des taxes diverses dans les revenus des gouvernements locaux.

Variations d'un gouvernement à l'autre

Le tableau 8-6 présente une classification, par type de gouvernements locaux, des droits aux usagers qui ont été perçus au cours de l'année 1971-72. On constate que les municipalités ont recueilli la plus grande part de ces revenus, soit 4 milliards, c'est-à-dire légèrement plus du tiers du total. Toutefois, les montants ainsi prélevés ont varié entre 6,2% des revenus ordinaires pour les « townships » et 61,2% pour les districts spéciaux. Il n'est pas étonnant de voir que l'importance relative des droits aux usagers soit plus élevée dans les districts spéciaux, puisque les structures de ces derniers les obligent souvent à fournir les services qui leur sont propres sur une base d'autofinancement[2].

Le tableau 8-7 présente des données intéressantes sur les « diverses autres sources non fiscales » de chaque type de gouvernements locaux. On peut y voir que les municipalités ont retiré, pour l'année 1971-1972, un montant de 2 501 millions de dollars soit presque 55% de la somme totale récoltée. Cette somme ne représentait cependant que 10,6% de leurs revenus ordinaires. En examinant le tableau 8-7, on remarquera que les districts scolaires sont le type de gouvernement local pour lequel les revenus ordinaires divers ont été le moins importants (2,7%).

TABLEAU 8-6.

Revenus provenant des droits aux usagers, par type de gouvernement local, année financière 1971-1972. (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972, p.1; voir également les publications subséquentes du « Bureau of the Census » — 1972 CENSUS OF GOVERNMENTS, vol. 4: GOVERNMENT FINANCES (WASHINGTON (D.C.): Government Printing Office, 1974), no 1: FINANCES OF SCHOOL DISTRICTS, p. 10; no 2: FINANCES OF SPECIAL DISTRICTS, p. 9; no 3: Finances of County Governments (Les « townships » ont été considérés comme résiduels).

Type de gouvernement	Montant (en millions de dollars)	% des revenus généraux provenant de sources locales
Total (englobe tous les types)	10 904	16,9
Comtés	2 697	19,7
Municipalités	3 944	16,8
Townships	6	6,2
Districts scolaires	2 029	9,5
Districts spéciaux	2 228	61,2

TABLEAU 8-7.

Revenus provenant de diverses autres sources non fiscales par type de gouvernement local, année financière 1971-1972. (Tiré de: idem tableau 8-6).

Type de gouvernement	Montant (en millions de dollars)	% des revenus généraux provenant de sources locales
Total (pour tous les types de gouvernement)	4 615	7,2
Comtés	922	6,7
Municipalités	2 501	10,6
Townships	116	5,6
Districts scolaires	583	2,7
Districts spéciaux	493	13,5

Variations à l'intérieur d'une même catégorie de gouvernement

Chaque type de gouvernement local accuse aussi des écarts par rapport à l'ensemble des gouvernements locaux en ce qui concerne l'importance relative des droits aux usagers et des diverses autres sources. On consultera, à cet effet, le tableau 8-8 qui nous indique que les montants per capita recueillis dans les comtés (et classés dans la catégorie « diverses autres sources non fiscales »), varient pour une année, entre 16,59 $ et 24,84 $. On constate également que les revenus par habitant sont généralement plus élevés dans les petits comtés que dans les grands. Il est toutefois évident qu'en chiffres absolus, ce sont les plus grands comtés qui ont recueilli les plus grosses sommes dans cette catégorie de revenus. De fait, les comtés de 200 000 habitants ou plus ont réalisé la moitié des revenus totaux de l'ensemble des comtés.

TABLEAU 8-8.

Droits aux usagers et diverses autres sources non fiscales des gouvernements de comtés classés selon l'importance de leur population, 1971-1972. (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, 1972 CENSUS OF GOVERNMENTS, vol. 4: GOVERNMENT FINANCES, no 3: FINANCES OF COUNTY GOVERNMENTS, p. 29).

Population	Nombre de comtés	Montant (en chiffres absolus((en millions de dollars)	Montant par habitant ($)	% des revenus ordinaires provenant de sources locales
L'ensemble des comtés	3 044	3 619	20,14	26,4
Population (1970)				
200 000 et plus	170	1 895	19,65	22,7
100 000 à 199 999	142	325	16,59	27,0
50 000 à 99 999	326	463	20,45	33,0
25 000 à 49 999	566	440	22,27	36,3
10 000 à 24 999	997	373	22,84	34,6
moins de 10 000	843	123	24,84	27,5

L'administrateur municipal sera sans doute plus intéressé à connaître les données d'une ventilation des revenus qui se rapportent aux villes. Il peut alors consulter les tableaux 8-9 et 8-10 qui fournissent des données municipales sur les droits aux usagers et sur les diverses autres sources. Les municipalités y sont regroupées selon l'importance relative de leur population. On peut voir d'une part, que les montants par habitant provenant des droits aux usagers varient de 20,71 $ dans les villes de moins de 50 000 habitants, à 46,40 $ dans les villes dont les populations vont de 300 000 à 499 999 habitants. En moyenne, les droits aux usagers ont été, pour l'année 1971-72, de 29,88 $ par habitant contribuant pour 16,8% à l'ensemble des revenus fiscaux locaux. (Voir le tableau 8-9).

TABLEAU 8-9

« Droits aux usagers » des gouvernements municipaux classés selon l'importance de leur population, 1971-1972 (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, CITY GOVERNMENT FINANCES IN 1971-1972, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1973, pp. 7-8).

Population	Nombre de municipalités (1967)	Montant (en chiffres absolus) (en millions de dollars)	Montant par habitant ($)	% des revenus ordinaires provenant de sources locales
L'ensemble des municipalités	18 048	3 944	29,88	16,8
Population (1970)				
1 000 000 ou plus	6	850	45,31	12,4
500 000 à 999 999	21	583	42,88	17,5
300 000 à 499 999	21	370	46,40	22,8
200 000 à 299 999	17	140	33,08	17,6
100 000 à 199 999	88	351	29,47	16,6
50 000 à 99 999	231	420	26,09	17,2
moins de 50 000	17 664	1 230	20,71	19,4

D'autre part, les diverses autres sources non fiscales ont rapporté, pour l'année 1971-1972, une moyenne de 18,94 $ par habitant, soit 10,6% des revenus autonomes. (Voir le tableau 8-10). Néanmoins, les sommes par habitant issues de ces sources diverses ont varié entre 14,73 $ et 26,18 $. Les plus grandes villes ont recueilli les plus forts montants. C'est ainsi que les diverses autres sources non fiscales ont permis de réunir 14,7% de l'ensemble des revenus ordinaires des villes.

TABLEAU 8-10.

Revenus provenant de diverses autres sources non fiscales pour les gouvernements municipaux classés selon l'importance de leur population, 1971-1972. (Tiré de: Idem tableau 8-9).

Population	Nombre de municipalités (1967)	Montant (en chiffres absolus) (en millions de dollars)	Montant par habitant ($)	% des revenus ordinaires provenant de sources locales
L'ensemble des municipalités	18 048	2 500	18,94	10,6
Population (1970)				
1 000 000 ou plus	6	491	26,18	14,7
500 000 à 999 999	21	286	21,01	8,6
300 000 à 499 999	21	206	25,87	12,7
200 000 à 299 999	17	90	21,19	11,3
100 000 à 199 999	88	194	16,31	9,2
50 000 à 99,999	231	238	14,73	9,7
moins de 50 000	17 664	995	16,75	15,7

Les tableaux 8-11 et 8-12 donnent encore une répartition similaire, mais les données qu'on y trouve cette fois se rapportent aux grandes villes. Le tableau 8-11 fournit les données relatives aux droits aux usagers pour les quarante-huit plus grandes villes américaines (300 000 âmes ou plus). Dans ce cas, les droits aux usagers ont varié de 2,02 $ par habitant (soit 1,3% des revenus autonomes) à 200,24 $ par habitant (soit 46,6% des revenus issus de sources locales). Pour chacune de ces catégories de revenu, Cincinnati est arrivée au premier rang. Pour bon nombre de grandes villes, les droits aux usagers ont constitué une source de revenus ordinaires fort importante. Le tableau 8-12 présente, pour sa part, une énumération des éléments qui composent la catégorie des droits aux usagers, de même qu'une liste des sommes perçues pour chacun. La somme totale se chiffre, pour les villes étudiées, à 1 803 millions de dollars. Comme l'indique le tableau, les services hospitaliers, d'égouts et aéroportuaires ont été, dans l'ordre, les trois plus importantes sources de droits aux usagers.

On peut noter de très grands écarts entre les revenus qu'obtiennent différentes villes au chapitre des droits aux usagers. Cela est attribuable au fait que certaines de ces villes n'imposent pas nécessairement de tarifs pour tous les biens et services énumérés au tableau 8-12. À titre d'exemple, voyons le cas suivant. La somme de 200,24 $ par habitant (somme la plus élevée) qu'on retrouve à Cincinnati, inclut 92,53 $ provenant des taxes sur les établissements d'enseignement supérieur, alors qu'aucune autre municipalité, à l'exception de Baltimore, New York et Washington (D.C.), n'impose de taxes sur ce type d'établissement. Ces trois villes (Baltimore, New York et Washington (D.C.)) n'ont prélevé respectivement que 2,37 $, 7,90 $ et 6,43 $ par habitant en droits aux usagers. Ces sommes sont en fait très inférieures à celles recueillies par la ville de Cincinnati.

TABLEAU 8-11.

Droits aux usagers prélevés dans les quarante-huit plus grandes villes américaines, 1971-1972 (population de 300 000 habitants ou plus). (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, CITY GOVERNMENT FINANCES IN 1971-1972, tableau 7. Les sommes par habitant ont été calculées en fonction de la population de 1970).

Ville	Somme totale (Millions $)	Somme par habitant ($)	% des revenus provenant de sources locales
Total (englobe toutes les villes)	1 803,0	44,70	15,3
Atlanta	41,3	83,04	32,7
Baltimore	40,1	44,25	14,3
Birmingham	4,3	14,29	9,8
Boston	55,1	86,01	16,1
Buffalo	12,7	27,54	11,8
Chicago	68,7	20,38	11,5
Cincinnati	90,6	200,24	46,6
Cleveland	28,1	37,48	22,3
Columbus (Ohio)	16,5	30,48	22,4
Dallas	15,7	18,62	10,7
Denver	36,4	70,70	24,9
Détroit	61,2	40,44	17,0
El Paso	7,5	23,40	22,3
Fort Worth	10,3	26,22	20,0
Honolulu	10,9	17,25	8,8
Houston	19,9	16,10	11,8
Indianapolis	21,3	28,55	17,8
Jacksonville	18,6	36,94	26,0
Kansas City	25,4	50,09	22,0
La Nouvelle-Orléans	23,6	39,82	23,4
Long Beach	20,4	56,88	25,0
Los Angeles	79,7	28,36	15,4
Louisville	15,5	42,76	23,1
Memphis	39,0	62,69	37,6
Miami	6,9	20,62	12,5
Milwaukee	11,9	16,56	10,3
Minneapolis	13,1	30,26	17,7
Nashville – Davidson	21,4	50,19	17,3
Newark (N.J.)	4,5	13,81	3,5
New York	547,8	69,38	11,8
Norfolk	16,2	52,59	20,1
Oakland	19,0	52,57	25,3
Oklahoma City	12,4	33,53	24,8
Omaha	4,4	12,65	9,7
Philadelphie	73,2	37,54	13,4
Phoenix	11,2	19,24	15,0
Pittsburgh	1,1	2,02	1,3
Portland (Oregon)	16,1	42,46	25,9
Saint Louis	27,0	43,44	16,9
Saint Paul	12,2	39,48	21,9
San Antonio	9,5	14,53	15,7
San Diego	16,0	22,98	16,7
San Francisco	78,8	110,13	22,7

San José	14,1	31,59	22,1
Seattle	27,1	51,14	26,3
Toledo	13,3	34,70	25,6
Tulsa	13,2	40,06	29,3
Washington (D.C.)	69,4	91,75	12,7

TABLEAU 8-12.

Droits aux usagers prélevés dans les quarante-huit plus grandes villes américaines, 1971-1972, analyse détaillée. (Tiré de: Idem tableau 8-11).

Type de revenus	Montant (en millions de dollars)*	% du total
Total des revenus provenant des droits aux usagers	1 803	100,0
Éducation	142	7,9
Vente de repas à l'école	29	1,6
Autres revenus attenant aux écoles locales	7	0,4
Établissements d'enseignement supérieur	107	5,9
Autoroutes	111	6,2
Services hospitaliers	315	17,5
Égouts	302	16,7
Installations sanitaires autres que les égouts	56	3,1
Parcs et services récréatifs	104	5,8
Logement et rénovation urbaine	208	11,5
Aéroports	260	14,4
Transport maritime et gares	74	4,1
Parcs de stationnement	70	3,9
Activités commerciales diverses	25	1,4
Autres	136	7,5

* Chiffres arrondis.

Les tableaux 8-13 et 8-14 permettent de comparer les revenus provenant de diverses autres sources non fiscales, une fois encore dans les plus grandes villes. Le tableau 8-13 montre de façon générale que ces sources diverses ont rapporté, dans les quarante-huit plus grandes villes, entre 6,90 $ et 72,08 $ par habitant et qu'elles ont totalisé 983 millions de dollars. Le tableau 8-14 donne de façon détaillée la répartition des revenus provenant des diverses autres sources non fiscales, par article d'imposition. Parmi ces éléments de revenus, les intérêts d'une part, et les amendes et autres pénalités d'autre part, ont été les plus rémunérateurs.

Les renseignements relatifs aux municipalités qui figurent aux tableaux confirment l'importance qu'occupent les diverses sources non fiscales dans les finances municipales. Ils nous révèlent également que ces sources de revenus varient à la fois de par leur nature et de par leur degré d'application dans les différents milieux gouvernementaux locaux et urbains.

TABLEAU 8-13.

Revenus provenant de diverses autres sources non fiscales dans les quarante-huit plus grandes villes américaines, 1971-1972. (Tiré de: idem tableau 8-11).

Ville	Somme totale (Millions $)	Somme par habitant ($)	% des revenus provenant de sources locales
Total (englobe toutes les villes)	983,0	24,37	8,3
Atlanta	23,2	46,76	18,5
Baltimore	9,8	12,00	3,9
Birmingham	11,7	39,05	26,6
Boston	7,8	12,05	2,2
Buffalo	8,7	18,81	8,0
Chicago	48,2	14,31	8,0
Cincinnati	28,3	62,48	14,6
Cleveland	16,7	22,16	13,3
Columbus (Ohio)	12,8	23,73	17,0
Dallas	16,2	19,20	11,0
Denver	17,7	34,42	12,1
Détroit	29,0	19,17	8,1
El Paso	4,8	14,92	14,2
Fort Worth	7,2	18,37	14,0
Honolulu	11,4	18,05	9,1
Houston	22,2	18,10	13,2
Indianapolis	9,2	12,32	7,7
Jacksonville	9,7	19,32	13,8
Kansas City	11,6	22,97	10,0
La Nouvelle-Orléans	10,5	17,65	10,3
Long Beach	25,8	72,08	31,8
Los Angeles	71,0	25,29	13,6
Louisville	13,1	36,01	33,2
Memphis	8,6	13,65	8,2
Miami	6,4	19,01	11,5
Milwaukee	17,7	24,82	15,6
Minneapolis	8,6	19,74	11,5
Nashville — Davidson	6,6	15,42	5,3
Newark (N.J.)	3,4	6,90	2,6
New York	260,5	32,99	5,6
Norfolk	4,4	14,27	5,5
Oakland	10,5	28,95	14,0
Oklahoma City	8,1	21,85	16,1
Omaha	4,1	11,95	9,1
Philadelphie	60,3	30,84	11,1
Phoenix	11,5	19,73	5,3
Pittsburgh	5,3	10,36	6,4
Portland (Oregon)	7,7	20,17	12,3
Saint-Louis	8,2	13,06	5,0
Saint-Paul	5,4	17,56	9,8
San Antonio	13,8	21,21	22,7
San Diego	22,9	32,89	23,9
San Francisco	28,6	39,96	8,2
San José	8,6	19,07	13,3
Seattle	17,3	32,59	16,7

Toledo	5,3	13,77	10,2
Tulsa	4,4	13,31	9,8
Washington	17,3	22,84	3,2

Forts de ces connaissances générales, nous pouvons maintenant poursuivre notre étude en analysant les caractéristiques économiques de certaines taxes locales particulières.

TABLEAU 8-14.

Revenus ordinaires divers des 48 plus grandes villes américaines, 1971-1972, ventilation détaillée. (Tiré de: idem tableau 8-11)

Catégorie	Montant (en millions de dollars)	% du total
Total	983,0	100,0
Taxes de secteurs	106,0	10,8
Vente de biens immobiliers	77,6	7,9
Logement et rénovation urbaine	36,7	3,7
Autres	40,8	4,2
Gains d'intérêt	355,9	36,2
Amendes et pénalités	212,3	21,6
Autres	231,2	23,5

Les caractéristiques économiques de certaines taxes locales

Dans la présente section, nous étudierons un certain nombre de taxes locales en les analysant dans une perspective économique. Notre attention portera particulièrement sur les taxes suivantes: capitations, taxes d'affaires (licences et permis), taxes sur le transfert de biens immobiliers, taxes d'accise sur des produits spécifiques tels que boissons alcoolisées, tabac, carburants, droits d'immatriculation des véhicules automobiles et tarifs de permis de conduire, taxes sur les services téléphoniques et sur les droits d'entrée. La plupart de ces taxes ne sont pas l'apanage exclusif des gouvernements locaux, mais elles sont aussi appliquées par d'autres niveaux de gouvernement. Afin de mieux évaluer l'importance de chacune d'elles, nous en examinerons les qualités en termes d'efficacité (neutralité) et d'équité.

Les capitations

Mentionnons, au départ, que la plupart des gouvernements ont abandonné l'application de ce type de taxes. Toutefois, elles sont encore en vigueur à certains endroits. Elles prennent alors la forme d'un montant forfaitaire minime habituellement imposé à tous les adultes de 18 à 65 ans. Cependant, des exemptions sont couramment accordées aux personnes atteintes d'invalidité telle que surdité, cécité ou déficience mentale.

Pour l'intérêt du lecteur, nous nous attarderons à dresser brièvement l'historique de la capitation. Celle-ci est un mode de taxation qui vient tout droit d'Angleterre. Ce pays l'a introduite dans ses colonies d'Amérique au XVIIe siècle. Dans certaines colonies, à l'origine, le versement de la capitation était, pour les citoyens, une condition pour obtenir le droit de vote aux élections. Cependant, cette utilisation spécifique a été interdite, d'abord au niveau des élections fédérales en vertu du XXIVe amendement de la Constitution, puis elle a été déclarée inconstitutionnelle pour tout niveau d'élections gouvernementales par la Cour suprême des États-Unis, en 1966.[3]

Si la capitation est toujours en vigueur à certains endroits, c'est probablement grâce au fait que sa valeur nominale demeure généralement constante d'année en année. Pour cette raison, les contribuables acceptent plus facilement de la payer ou sont tout au moins plus réceptifs à cette taxe qu'aux autres taxes locales. Les revenus provenant de la capitation peuvent être utilisés à diverses fins; on les affecte même parfois aux districts scolaires.

Efficacité (neutralité) et équité de la capitation

Au point de vue économique, la capitation est une taxe qu'on considère comme étant faible sur le plan de l'équité. Elle a cependant une très grande efficacité[4]. Considérons le premier aspect. La capitation étant régressive par rapport au revenu, elle a un faible coefficient d'équité. En effet, comme il s'agit d'un montant forfaitaire uniforme, tous les contribuables sont obligés de payer la même somme. Cette taxe ne tient pas compte de la capacité contributive relative de chaque contribuable et ne peut, par conséquent, être considérée comme équitable.

Par ailleurs, s'il est vrai que toutes les taxes locales font passer certaines ressources du secteur privé au secteur public, il est aussi vrai qu'elles ne le font pas toutes avec la même efficacité économique[5]. Une taxe est économiquement efficace (neutre) quand elle modifie le moins possible le comportement économique du contribuable.

Puisque la capitation est une somme fixe, nul ne peut réduire le montant de sa contribution, ni éviter de la payer. Le contribuable ne peut en effet utiliser aucun moyen d'évasion, comme fausser ses gains, ses dépenses et ses économies. À cet égard, la capitation est neutre. Ce n'est pas le cas, par ailleurs, de l'impôt sur le revenu qui modifie les coûts relatifs du travail et des loisirs, ni des droits d'accise qui font varier le prix de certaines marchandises, ni de l'impôt sur les richesses qui altère la relation d'arbitrage existant entre le revenu effectif et le revenu ultérieur. Le choix de l'une ou l'autre de ces conséquences économiques pourra être influencé par le désir qu'on a d'éviter, de réduire ou de différer l'application de l'une ou l'autre de ces taxes. Du fait qu'une taxe forfaitaire ne change en rien les prix relatifs, on dit qu'elle se rapproche beaucoup plus de la neutralité que ne le font les autres taxes. C'est le cas de la capitation.

Il va de soi qu'aucune taxe n'est parfaitement neutre. La capitation ne fait pas exception. Elle pourrait, par exemple, avoir pour effet d'accroître l'incitation au travail au détriment des loisirs, puisqu'elle diminue les revenus. De plus, dans certaines localités où la population est davantage mobile, les contribuables pourraient éviter de payer cette taxe en choisissant de déménager dans un territoire où elle n'est pas appliquée. Le cas échéant, c'est l'économie locale qui en souffrirait. En pratique, cependant, si la capitation conserve sa valeur nominale, il est peu probable que de tels faits surviennent. Néanmoins, les gouvernements locaux doivent être conscients qu'advenant le départ de certains citoyens, les contribuables résidents devraient supporter un fardeau fiscal plus lourd, afin de combler le déficit causé par la baisse du nombre de citoyens.

Au point de vue administratif, la capitation comporte plusieurs avantages. Ainsi, comme la charge fiscale qu'elle représente est fixe et déterminée d'avance, on a peu à investir pour amener le contribuable à se conformer à la taxe. Autre avantage, la simplicité de cette taxe en facilite la gestion. Par contre, il peut arriver que les coûts d'administration soient démesurément élevés, par rapport aux sommes nominales recueillies, surtout quand il devient nécessaire d'établir un système spécifique de perception pour cette taxe. C'est en raison de ce dernier facteur que la capitation a été abolie dans plusieurs localités.

Étude de cas

Afin de mieux comprendre comment on utilise la capitation, nous étudions un cas pratique précis: celui des capitations locale et d'état appliquées au Delaware[6]. Le Delaware se compose de trois comtés (New-Castle, Kent et Sussex); de 23 districts scolaires et de 54 municipalités. Autrefois, 55 de ces gouvernements locaux imposaient des capitations aux personnes âgées de 18 à 65 ans.

Cependant, le comté de New Castle décida à un moment donné d'interrompre sur son territoire l'application de la capitation de comté. Un de ses douze districts scolaires, toutefois, la maintenait à raison de 20 $ par habitant, de même que cinq de ses onze municipalités à raison de montants variant de 1 $ à 3 $ par habitant.

Pour sa part, le comté de Kent percevait, au moment de notre étude, 1,25 $ par habitant. Quatre de ses cinq districts scolaires levaient des capitations variant de 12 $ à 18 $, tandis que 18 de ses 20 municipalités imposaient des montants allant de 1 $ à 10 $ par habitant.

Quant au comté de Sussex, il prélevait une capitation de 3 $. Les capitations des six districts scolaires de ce comté variaient entre 5 $ et 8 $ par habitant, tandis que neuf municipalités sur 23 levaient de 1 $ à 7,25 $ par habitant[7].

On remarque que les capitations ont rapporté annuellement davantage de revenus aux districts scolaires qu'aux comtés et aux municipalités. De fait, les sommes se chiffraient à 713 000 $ pour les districts scolaires comparativement à 78 000 $ pour les comtés et 73 000 $ pour les municipalités[8].

Les fonctionnaires des comtés et ceux des municipalités ont déclaré, qu'à leur avis, les frais de perception de la taxe par habitant étaient élevés[9].

Bref, dans l'ensemble, notre étude montre qu'il y a des variations considérables à la fois dans la mise en application et dans le fonctionnement de la capitation, même lorsqu'on s'attarde au cas d'un état aussi petit que celui du Delaware.

Taxes d'affaires (licences et permis)

Certains gouvernements locaux, plus particulièrement les municipalités, lèvent des taxes spécifiques au domaine des affaires. Ces taxes sont communément appelées licences ou permis d'affaires. Il s'agit implicitement de tarifs à payer pour obtenir le droit d'exercer des affaires. Ces taxes sont habituellement imposées à des particuliers engagés dans certains métiers ou professions, à des corporations ainsi qu'à des propriétaires d'entreprises commerciales. Elles doivent se présenter sous forme de montants fixes ou encore de montants variables qui seront, par exemple, déterminés au prorata des recettes brutes.

Licences à tarif forfaitaire

Les licences à tarif forfaitaire, qu'on désigne souvent sous l'appellation de licences à taux fixe, constituent une catégorie spéciale. Le coût de ce type de licences peut varier selon les catégories de métiers et professions, ou selon la nature des entreprises commerciales, mais il reste fixe pour chaque catégorie. Ces taxes peuvent être imposées à tous les magasins et toutes les maisons d'affaires d'une même entreprise. Ce mode de taxation ne respecte en rien le principe de la capacité contributive.

Bien que les licences à taux fixe tendent à être régressives par rapport aux revenus et bien que, conséquemment, elles possèdent un faible coefficient d'équité fiscale, elles n'en sont pas pour autant inefficaces. Au contraire, leur coefficient d'efficacité économique

(neutralité) est élevé. Les raisons expliquant cet état de choses sont les mêmes que celles qui se rapportent aux capitations, soit, principalement, que l'impact des licences à taux fixe, comme celui des capitations sur le comportement économique est tout près de la neutralité.

Il faut toutefois s'attendre à ce que ce type de taxes, dans certains cas marginaux cependant, influence les individus dans le choix de leur métier ou profession ou dans le choix du type d'entreprise commerciale qu'ils exploiteront. Elle peut même pousser les particuliers ou les entreprises à s'installer dans un territoire où ta taxe en question n'est pas imposée. Cependant, si le montant de la taxe est peu élevé, il est peu probable que les instances politiques des territoires où la taxe est en vigueur doivent faire face à cette éventualité.

Licences à tarif proportionnel

Les tarifs de licences d'affaires qui sont calculés au prorata des recettes brutes des entreprises ou de celles provenant de l'exercice d'un métier ou d'une profession, semblent plus équitables que les licences à tarif forfaitaire. Cependant, le principe d'équité n'est pas parfaitement sauvegardé pour autant. En fait, les recettes brutes ne donnent qu'une approximation de la capacité contributive, car le rapport entre le revenu net et les recettes brutes peut être différent pour chaque catégorie de métiers ou professions et d'entreprises commerciales. La charge fiscale effective qu'on mesure sur la base du revenu net peut en effet varier d'un contribuable à l'autre. Il est donc possible que cette façon de déterminer la charge du contribuable donne lieu à une répartition fiscale quelque peu fortuite.

On peut cependant améliorer le degré d'équité des systèmes de licences et permis, si le pourcentage levé sur les recettes est uniforme. Une telle mesure occasionnerait moins de discrimination parmi les personnes engagées dans divers types de métiers, de professions ou d'entreprises. Pour se conformer au principe d'équité, il serait préférable de déterminer la charge à partir du revenu net plutôt que de le faire à partir des recettes brutes. Mais l'administration d'une telle taxe deviendrait alors beaucoup trop complexe.

L'administration de tout système de licences et permis implique une classification préalable des métiers et professions et des entreprises. Une entreprise, par exemple, qui fait partie de plus d'une catégorie, qui cumule plusieurs activités, ou qui exerce la même activité en plusieurs endroits, peut être tenue d'acquérir plusieurs licences, ce qui entraîne parfois des frais d'administration et de contrôle assez élevés. D'autres problèmes relatifs à la multiplicité des licences peuvent se présenter dans le cas où plus d'un niveau de gouvernement exige des licences.

Ainsi, après avoir payé tous les frais d'administration, on se rend souvent compte que le revenu net provenant de la vente de licences ou de permis n'est pas très important. On en conclura donc que les gouvernements locaux ne devraient pas escompter que les licences et permis deviennent pour eux une source majeure de revenus ordinaires. Nous illustrons cet énoncé à l'aide du tableau 8-15 où sont compilés les revenus issus de la vente de licences dans les 48 plus grandes villes des États-Unis. En général, ces revenus varient entre 1,39 $ et 31,82 $ par habitant. Dans quelques villes, ils représentent jusqu'à 12% des revenus ordinaires, mais dans la plupart, ils représentent seulement entre 1 et 7% des revenus autonomes.

L'émission de licences, un outil de réglementation

Comme les revenus provenant de la vente de licences sont peu importants, il appert que l'émission de telles licences a pour but premier la réglementation. Les avis sont cependant partagés quant à l'efficacité et la validité de recourir à l'émission de licences pour des fins de réglementation.

TABLEAU 8-15.

Revenus provenant de l'émission de licences pour les 48 plus grandes villes des États-Unis, 1971-1972. (Tiré de: idem tableau 8-11; nous avons calculé les montants par habitant).

Ville	Total (en millions de dollars)	Montant par habitant	% des revenus provenant de sources locales
Total (l'ensemble des villes)	310,9	7,70	2,6
Atlanta	9,0	18,08	7,1
Baltimore	6,8	7,55	2,4
Birmingham	5,5	18,26	12,5
Boston	3,1	4,89	0,9
Buffalo	1,2	2,60	1,1
Chicago	19,3	5,71	3,2
Cincinnati	1,2	2,60	1,1
Cleveland	1,3	1,69	1,0
Columbus (Ohio)	1,4	2,57	1,9
Dallas	1,4	1,72	1,0
Denver	2,1	4,07	1,4
Détroit	5,8	3,82	1,6
El Paso	0,6	1,93	1,8
Fort Worth	1,0	2,56	2,0
Honolulu	2,3	3,71	1,9
Houston	4,1	3,33	2,4
Indianapolis	1,0	1,39	0,9
Jacksonville	1,9	3,81	2,7
Kansas City	5,6	10,95	4,8
La Nouvelle-Orléans	4,8	8,15	4,8
Long Beach	2,1	5,86	2,6
Los Angeles	63,9	22,75	12,3
Louisville	1,1	3,04	1,6
Memphis	2,9	4,58	2,7
Miami	3,4	10,24	6,2
Milwaukee	2,3	3,18	2,0
Minneapolis	2,2	5,05	2,9
Nashville — Davidson	1,9	4,51	1,6
Newark (N.J.)	1,0	3,27	0,8
New York	28,8	3,65	0,6
Norfolk	5,7	18,61	7,1
Oakland	1,6	4,40	2,1
Oklahoma City	1,3	3,65	2,7
Omaha	1,4	4,19	3,2
Philadelphie	28,1	14,41	5,2
Phoenix	3,3	5,61	4,4
Pittsburgh	11,9	22,97	14,3
Portland (Oregon)	4,7	12,40	7,6
Saint-Louis	11,5	18,50	7,2
Saint-Paul	1,5	4,78	2,7
San Antonio	1,0	1,57	1,7
San Diego	4,4	6,28	4,6
San Francisco	22,8	31,82	6,6
San José	2,2	4,92	3,4

Seattle	11,6	21,87	11,2
Toledo	1,0	2,49	1,8
Tulsa	1,0	3,14	2,3
Washington (D.C.)	6,5	8,55	1,2

* Exclut les permis de conduire

L'argument principal s'opposant à l'utilisation des licences en tant qu'outil de réglementation se résume ainsi: l'obligation d'acquérir une licence risque d'encourager la prolifération de monopoles. En effet, les divers métiers et professions sont généralement licenciés à la demande de ceux-là mêmes qui les pratiquent, lesquels contrôlent, la plupart du temps, les organismes responsables de l'émission des licences. Même si, logiquement, il revient aux membres d'une profession ou d'un corps de métier de juger de la compétence des candidats à cette profession ou à ce métier, il n'en reste pas moins qu'il y a un danger à cet état de fait: c'est que les membres qui sont sur le marché du travail trouvent un certain intérêt économique à restreindre le nombre des nouveaux membres. Cette attitude peut entraîner l'établissement de normes et d'exigences excessives et même arbitraires. Des barrières étant ainsi créées, l'entrée de nouveaux membres est contrôlée et les autorités responsables de l'émission des licences exercent alors un contrôle monopolistique de l'offre de la main-d'oeuvre dans les secteurs relatifs auxdits métiers et professions.

Par ailleurs, une raison majeure milite en faveur du maintien de l'émission de licences comme outil de réglementation: il s'agit de la protection des intérêts du consommateur. En fait, comme les consommateurs n'ont probablement pas de connaissances et d'information suffisamment étendues pour juger de la compétence de l'ouvrier ou du professionnel qu'ils consultent, par le biais des licences on leur offre une garantie de compétence du travailleur. Il y a certainement une part de vérité dans cet argument, mais il ne s'applique pas de façon uniforme à tous les métiers et professions. Par exemple, une garantie de compétence est beaucoup moins importante dans le cas d'un coiffeur que dans celui d'un médecin. De plus, les licences ne constituent pas des garanties absolues de compétence, puisque les normes d'admissibilité et les aptitudes du travailleur peuvent changer avec le temps.

Un autre argument milite en faveur du maintien du système d'émission de licences. On soutient, en effet, que le tarif déboursé pour l'obtention de la licence couvre automatiquement les coûts qu'impliquent, s'il y a lieu, les inspections périodiques, comme on en fait dans les salons de coiffure et les restaurants.

Une étude de cas: les voitures-taxis

L'impact économique que produit la réglementation par le biais des licences varie selon le type de métiers ou professions ou selon le genre d'entreprises ainsi réglementées. Examinons, à cette fin, le cas des voitures-taxis qui est un exemple particulièrement intéressant.

La question de la réglementation par l'émission de licences dans le cas des taxis d'un grand nombre de villes américaines a retenu l'attention de plusieurs économistes. L'opinion générale qu'ils se font de son impact s'exprime comme suit:

> *« Les spécialistes de l'économique et du transport urbain citent fréquemment les limites imposées au nombre de taxis dans la plupart des villes américaines comme un exemple notoire d'une politique gouvernementale mal avisée. Ils soutiennent que cette mesure restrictive ne contribue qu'à hausser les prix et qu'à diminuer le nombre de taxis et la qualité du service, laquelle serait de loin la meilleure s'il y avait plus de voitures-taxis en circulation. Ils citent à l'appui l'exemple de Washington (D.C.) où il n'est pas fait restriction du nombre de voitures-taxis et où, par voie de conséquence, le service est vraiment peu coûteux »*[10].

Le fait de restreindre le nombre des taxis est une piètre politique d'administration publique. En plus de s'attaquer au transport public lui-même, elle agit sur le secteur de l'emploi qui touche plus particulièrement la classe urbaine pauvre. Meyer et Kain ont fait connaître l'impact négatif de cette mesure sur les débouchés d'emplois, en mettant en évidence les avantages dont bénéficierait la classe la plus défavorisée si le contingentement des voitures-taxis était moins sévère.

« L'absence de réglementation dans l'industrie du taxi procurerait un nombre considérable d'emplois aux travailleurs à faible revenu. On a calculé que le retrait des critères de sélection et des mesures de contrôle permettrait d'augmenter de deux fois et demi le nombre actuel de voitures-taxis dans la plupart des villes américaines. À Philadelphie, par exemple, l'abolition de la réglementation créerait 7 400 emplois supplémentaires (ce chiffre ne rend compte que des emplois de chauffeurs et non des autres emplois qui pourraient s'y greffer). Si ces 7 400 emplois étaient répartis dans les 20% de la population la plus pauvre, ils y diminueraient le chômage d'environ 3,2%.

Un taxi peut devenir une source appréciable de revenus supplémentaires pour les familles à faible revenu, même si cette occupation n'est qu'à temps partiel. Il y a à Washington un nombre appréciable de propriétaires de taxis qui s'assurent des revenus supplémentaires, en marge de leur travail régulier, en travaillant à temps partiel comme chauffeurs de taxi. Dans de tels cas, il arrive souvent que la voiture-taxi soit aussi la voiture familiale, ce qui permet de réduire considérablement les frais de propriété d'une automobile et permet de favoriser et d'augmenter le déplacement des résidents de quartiers à faible revenu.

De plus, une plus grande expansion de l'industrie du taxi et du mini-bus sur demande accroîtrait de façon appréciable le déplacement dans les villes et favoriserait davantage les pauvres. À moins de législations restrictives, ces véhicules pourraient dès lors assurer une bonne partie du transport dans les zones urbaines.

Le nombre élevé de voitures-taxis par tranche de 100 personnes à Washington (D.C.), (ville dans laquelle n'existe aucune réglementation des taxis), ainsi que la valeur très élevée des médailles d'immatriculation (franchises permettant d'exploiter une voiture-taxi) à New York, Boston et dans beaucoup d'autres villes, témoignent d'un impérieux besoin de ces services de transport »[11].

Par conséquent, on peut dire que, dans l'ensemble, à cause de son inefficacité économique, l'émission de licences n'est pas un moyen de réglementation qui avantage beaucoup le public. Même s'il en découle quelques avantages, il faut comparer ceux-ci avec les déboursés qu'ils occasionnent pour le public. Une telle comparaison permettra de déterminer si l'émission de licences et permis constitue un outil administratif adéquat pour exercer un contrôle sur certaines activités économiques particulières.

Taxes sur le transfert de biens immobiliers

Certains états permettent à leurs gouvernements locaux de lever des taxes sur le transfert de biens immobiliers. On trouvera au tableau 8-16 les caractéristiques des assiettes fiscales, les divers taux locaux et certaines caractéristiques concernant l'administration de la taxe en question dans les états concernés (les données portent sur l'année financière de 1973). Comme on peut le constater, la taxe locale de huit états et celle du district de Columbia étaient, en 1973, imposées sur la valeur totale des biens immobiliers. Dans d'autres états, la taxe reposait sur la valeur nette des biens immobiliers. La valeur nette est celle dont est exclu le montant de l'hypothèque. De plus, les taux de cette taxe variaient parfois d'un état à un autre. Les gouvernements locaux de quatre états avaient cependant fixé un taux de 1%, alors que ceux de deux autres états exigeaient 55% pour chaque tranche de 500 $.

La façon d'administrer cette taxe sur le transfert des biens immobiliers était aussi fort variée, surtout en ce qui concerne l'usage de timbres et les dispositions prises en vue

d'assurer l'enregistrement et la transmission des prix des ventes. Dans certains cas, il se produit une double imposition, du fait que sept états imposent leur propre taxe en plus de celle de leurs gouvernements locaux. Il existe de plus, un grand nombre de variations au niveau de la structure des diverses taxes locales à l'intérieur d'un même état[12].

TABLEAU 8-16.

États où étaient en vigueur des taxes locales sur le transfert de biens immobiliers au 1er juillet 1973. (Tiré d'une adaptation de la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, SIGNIFICANT FEATURES OF FISCAL FEDERALISM, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1974, tableau 130, p. 237).

			Caractéristiques relatives à l'administration de la taxe		
État	Assiette fiscale P.V. ou H.E.[1]	Taux local	Utilisation des timbres[2]	Disposition relative à l'enregistrement du plein prix de vente[2]	Dispositions locales prises à la transmission des renseignements sur les prix de vente[2]
Californie	H.E.	55 ¢/500 $[3]	X		
Caroline du Sud*	P.V.	55 ¢/500 $[3]	X		
Delaware*	P.V.	1%	X	X	
District de Columbia	P.V.	0.5%		X	X
Maryland*	P.V.	1.10 $/500 $ à 1 1/2%	X		
New York*	H.E.	1%		X	
Ohio	P.V.	10 ¢/100 $			
Pennsylvanie*	P.V.	1%	X	X	
Virginie*	P.V.	5 ¢/100 $			
Virginie occidentale	P.V.	55 ¢/100 $		X	
Washington*	P.V.	1%	X	X	X

[1] P.V. = Pleine valeur
H.E. = Hypothèque exclue
X = oui; espace = non

[3] W Les transferts inférieurs à 100 $ sont exempts de taxe.

* États imposant leur propre taxe

L'équité

La taxe sur le transfert de biens immobiliers a certaines implications en termes d'équité fiscale. Cette taxe est, en fait, l'équivalent d'une taxe de vente spécifique **ad valorem** s'appliquant à l'achat de propriétés immobilières. Comme c'est le cas des taxes de vente spécifiques ou des taxes d'accise, la taxe sur le transfert de biens immobiliers est levée sur un type particulier d'opérations commerciales, à un taux qui diffère de toute taxe générale de vente perçue sur les ventes locales. Il est difficile de déterminer son incidence exacte sur les différentes classes de revenu, même s'il existe une certaine relation entre le revenu de l'individu et la valeur de l'habitation acquise. En fait, cette relation est tellement imprécise et incertaine qu'on ne peut pas dire que c'en soit vraiment une. D'ailleurs, c'est bien plus le transfert de propriété que la possession d'une habitation qui fait ici l'objet de l'imposition. En ce sens, la taxe est parfois justifiée, dans le cas où, par exemple, à l'arrivée de nouveaux résidents, elle contraint ceux-ci à payer une compensation pour les biens publics qu'ont déjà payés les résidents en place. Elle équivaut, à ce moment-là, à une sorte de « droit d'entrée » dans la localité.

La loi de l'état spécifie si c'est l'acheteur, le vendeur, ou les deux ensembles qui devront payer la taxe. Au Delaware, par exemple, il a été décrété que la taxe municipale fixée à 1% devait être partagée à parts égales entre l'acheteur et le vendeur. Toutefois, cette indicence « juridique » de la taxe peut ne pas équivaloir à sa véritable et définitive incidence économique. Cette dernière dépend en réalité des montants fiscaux transmis.

En fait, dans un marché fortement axé sur la demande, le vendeur peut recouvrer une partie ou la totalité de sa charge fiscale en augmentant le prix de sa propriété, de façon à faire payer ladite taxe par l'acheteur. D'autre part, dans un marché où l'offre est forte, l'acheteur pourra recouvrer son versement fiscal en tentant de le réduire du prix d'achat initial. Enfin, dans les cas d'investissements immobiliers et de propriétés à logements, les acquérants pourront faire assumer leur charge fiscale par les locataires.

L'efficacité (neutralité)

On peut aussi examiner les taxes sur le transfert de biens immobiliers sous le point de vue de l'efficacité. En réalité, les aspects discriminatoires de ces taxes ont des répercussions sur l'économie car elles interviennent sur le prix relatif des propriétés immobilières (par rapport aux autres biens et services).

L'impact initial de cette taxe sur les prix des propriétés immobilières ainsi que les effets subséquents qu'elle a en termes de transmission du fardeau, sont deux facteurs qui peuvent influencer les individus dans leurs choix économiques et qui peuvent, conséquemment, provoquer une modification au niveau de la répartition des ressources. La taxe peut même inciter certains individus à acheter ou construire une propriété dans un territoire où ladite taxe n'est pas imposée. Il est en outre possible que certaines constructions nouvelles soient érigées à l'extérieur du territoire soumis à cette politique fiscale. Dans de pareils cas, l'assiette foncière locale s'en trouverait réduite. Par conséquent, il est à conseiller de prendre sérieusement en considération l'impact négatif que peut avoir cette taxe en termes de pertes de revenus. Le montant réel que représente la taxe peut affecter le choix des particuliers en matière d'habitation. Toutefois, tant que ce montant reste peu élevé, les effets négatifs mentionnés précédemment risquent peu de se produire.

Les taxes d'accise

On appelle taxes d'accise les taxes levées sur des produits spécifiques comme les boissons alcoolisées, le tabac, les carburants. Si cette taxe est un pourcentage du prix de vente de l'article, elle est dite taxe **ad valorem**. Si, par contre, elle est un montant fixé à l'unité, elle est appelée taxe unitaire. À l'intérieur d'un système de taxes d'accise, le fardeau fiscal des contribuables est déterminé d'après leurs habitudes relatives de dépenses et de consommation, et non pas selon la capacité contributive basée sur le revenu. Comme la proportion du revenu consacrée à l'achat de certains articles tend à diminuer, alors que les salaires augmentent, la plupart des taxes d'accise sont donc régressives par rapport au revenu. Or, les taxes régressives vont à l'encontre de la notion communément admise de l'équité verticale[13]. Un système de taxe d'accise viole également le principe de l'équité horizontale, puisque les contribuables dont les caractéristiques économiques sont similaires ne rencontrent pas toujours les mêmes déboursés fiscaux.

Parce qu'elles modifient l'équilibre relatif des prix, les taxes d'accise s'éloignent grandement du principe d'efficacité économique. Cette distortion des prix s'effectue à deux niveaux, soit d'une part, entre les marchandises taxées et celles qui ne le sont pas et, d'autre part, entre divers produits qui sont taxés à des taux différents. L'impact provoqué sur les prix par les taxes d'accise peut avoir pour effet de diminuer la consommation des marchandises qui sont sous le coup de ce type d'imposition. La distribution des ressources

financières sera donc différente de celle à laquelle on aurait donné lieu en recourant à un impôt sur le revenu et à une taxe générale de vente pour obtenir des revenus équivalents, ces deux derniers types d'imposition ne modifiant pas les prix relatifs à la consommation.

Les taxes d'accise levées par les gouvernements locaux, spécialement par ceux qui occupent un petit territoire géographique, peuvent aussi amener les consommateurs à aller s'approvisionner en dehors de leur territoire, là où les taxes d'accise ne sont pas en vigueur. Une fois encore, il en résulterait un effet d'altération de l'équilibre des prix.

Toutefois, l'impact que les taxes d'accise provoquent sur la répartition des ressources n'est pas nécessairement indésirable. Certains voient même d'un bon oeil le freinage de la consommation de boissons alcoolisées, du tabac et du carburant. Ils prétendent que c'est là un bon moyen d'améliorer la répartition des ressources, car moins la production de ces biens de consommation est forte, plus les coûts sociaux attribuables à leur consommation baissent. Ces coûts sociaux résident en maux et en problèmes sociaux imputables à l'usage abusif de l'alcool et du tabac. On les qualifie de sociaux parce qu'ils se répercutent parfois sur plus d'un individu. Il en va de même pour les propriétaires de véhicules automobiles qui, bien qu'ils en soient responsables, ne sont pas les seuls à devoir supporter la congestion de la circulation routière et la pollution par les véhicules. Il devient dès lors justifiable de lever des taxes sur le carburant qui, à titre de taxes sur les bénéfices reçus, permettront de faire supporter par l'ensemble des automobilistes les coûts sociaux qu'ils occasionnent.

Comme c'est le cas de bien d'autres sources de revenus divers, les taxes d'accise font aussi l'objet d'un débat contradictoire.

Taxes locales sur les boissons alcoolisées

Quelques gouvernements locaux perçoivent des taxes sur les spiritueux, les vins et la bière. Au niveau des municipalités et des comtés, deux sortes de taxes sont levées à cette fin. Ce sont des taxes d'accise spécifiques et des taxes d'affaires (licences et permis). Ces dernières procurent généralement plus de revenus que les taxes d'accise spécifiques[14].

Prenons en exemple l'année 1972 où les gouvernements locaux ont récolté 68 millions de dollars en taxes sur les boissons alcoolisées[15], dont 29,9 millions, soit 44%, reviennent aux six grandes villes mentionnées au tableau 8-17. La ville de Washington s'identifie à cet égart à une ville-état, puisque la somme relativement élevée qu'elle retire des taxes sur les boissons alcoolisées (soit plus de 13 millions pour l'année 1972) lui tient lieu de taxe d'état.

TABLEAU 8-17.

Taxes locales sur les boissons alcoolisées, perçues par six villes, 1972.
(Tiré de: U.S. Bureau of the Census, CITY GOVERNMENT FINANCES IN 1971-1972).

Ville	Montant (en millions de dollars)
Atlanta	5,8
Memphis	5,4
Nashville – Davidson	3,1
Nouvelle-Orléans	0,7
Phoenix	1,6
Washington (D.C.)	13,3
Total	29,9

Taxes locales sur le tabac

En 1972, 363 villes et quinze comtés ont levé des taxes sur les cigarettes et autres produits du tabac. Nombre de renseignements sur ce sujet sont présentés au tableau 8-18. Comme en fait foi le tableau, ce type d'imposition prévalait surtout dans les villes du Colorado, du Missouri et de la Virginie ainsi que dans les villes et les comtés d'Alabama. Ces taxes touchaient davantage les cigarettes que les autres produits du tabac. En effet, du revenu global de 95 millions de dollars issus de taxes municipales sur le tabac, seulement 80 000 $ provenaient de produits du tabac autres que les cigarettes. Pour leur part, les comtés avaient réuni 14 millions en taxes sur le tabac, dont seulement 94 000 $ provenaient de produits du tabac autres que la cigarette. Le tarif imposé pouvait varier de 1¢ à 10¢ par paquet de cigarettes.

De l'ensemble des revenus tirés des taxes sur le tabac par les villes en 1972, 81,6 millions ont été récoltés par dix grandes villes dont Washington (D.C.), Miami et Jacksonville (Floride), ainsi que New York qui, à elle seule, a recueilli 52,1 millions.

TABLEAU 8-18

Taxes brutes sur le tabac perçues par les comtés et les villes en 1972. (Tiré de: Tobacco Tax Council, Inc. THE TAX BURDEN ON TOBACCO, vol. 7 1972; tarifs en vigueur par paquet de cigarettes, selon la Tax Foundation, Inc. FACTS AND FIGURES ON GOVERNMENT FINANCE, 17 éd. biennale, New York: Tax Foundation, Inc., 1973, p. 249)

État et gouvernement local	Nombre de localités taxant les cigarettes	Taux par paquet de cigarettes	Nombre de localités taxant les produits du tabac autres que les cigarettes	Taxes brutes perçues (en centaines de dollars) Total	Cigarettes	Autres produits du tabac (exclut les cigarettes)
Ensemble de tous les états						
Villes	363	1-10¢	17	95 031	95 850	80
Comtés	15	1-5¢	5	14 098	14 004	94
Alabama						
Villes	169	1-4¢	10	3 042	2 999	43
Comtés	10	1-4¢	5	4 258	4 164	94
Arizona						
Villes	1	5¢	...	3 532	3 532	...
Colorado						
Villes	70	1-2¢	4	3 348	3 329	19
Illinois						
Villes	1	5¢	...	13 657*	13 657*	...
Missouri						
Villes	99	4-6¢	1	9 575	9 569	6
Comtés	2	5¢	...	6 687	6 687	...
New Jersey						
Villes	1	2¢	1	307	299	8
New York						
Villes	1	4¢	...	52 812	52 812	...
Nouveau-Mexique						
Villes	1	1¢	...	57	57	...
Tennessee						
Villes	1	n.d.	...	752	752	...
Comtés	1	n.d.	...	47	47	...
Virginie						
Villes	19	2-10¢	1	8 848	8 844	4
Comtés	2	5¢	...	3 126	3 126	...

* Les chiffres recouvrent les perceptions de huit mois seulement.

Taxes locales sur le carburant

La levée de taxes sur le carburant est généralement une prérogative des gouvernements d'état ou du gouvernement fédéral. Cependant, certaines unités de gouvernements locaux à l'intérieur de six états lèvent des taxes sur l'essence. Ces unités de gouvernements se répartissent de la façon suivante: 200 municipalités et douze comtés en Alabama, une municipalité en Floride, quatre comtés à Hawaï, trois comtés dans le Mississipi, sept comtés au Nevada, et la ville de New York. Les taxes imposées varient de 1¢ à 8¢ le gallon[16]. Les taxes sur l'essence ont ainsi rapporté, pendant l'année 1972[17], 57 millions aux gouvernements locaux. Notons que trois d'entre eux ont réuni à eux seuls 32,6 millions, soit 57% de la somme totale; il s'agit d'Honolulu avec 7,2 millions, de New York avec 8 millions et de Washington (D.C.) avec 17,4 millions[18]. Comme on le sait, Washington (D.C.) est un cas vraiment unique. Ainsi, vu l'ampleur de la somme recueillie, on compare celle-ci à une taxe de niveau d'état.

Immatriculation des véhicules automobiles et permis de conduire

Des tarifs pour l'immatriculation des véhicules automobiles et pour l'émission de permis de conduire sont levés par quelques gouvernements locaux des quinze états suivants: Alaska, Arkansas, Hawaï, Illinois, Indiana, Mississipi, Missouri, Montana, Nebraska, New York, Oklahoma, Caroline du Sud, Dakota Sud, Virginie et Wyoming[19]. Cependant, la taxation des permis de conduire est généralisée uniquement en Illinois, au Missouri et en Virginie.

En 1972, cette source de revenus rapportait 221 millions de dollars aux gouvernements locaux. 34% de cette somme, soit 75,4 millions, ont été recueillis par 28 grandes villes. Chicago a récolté plus que les autres villes, soit 28,5 millions, somme qui a représenté 4,8% de ses revenus ordinaires autonomes.

Taxes sur le service téléphonique

Plusieurs états accordent à leurs gouvernements locaux des pouvoirs spécifiques leur permettant de taxer les entreprises de services publics, y compris les compagnies de téléphone. Dans d'autres états, ces entreprises peuvent être taxées par les autorités publiques locales par le biais des taxes d'affaires générales ou spécifiques. Dans d'autres endroits, les services téléphoniques seront soumis à une taxe de vente d'ensemble ou à une taxe de vente spécifique.

Vingt-trois états appliquent des taxes locales sur le service téléphonique. Celles-ci se présentent généralement sous la forme de taxes sur les recettes brutes et, sous ce rapport, sont d'usage courant dans les municipalités de la Californie, de la Floride, du Missouri, de New York, de l'Orégon, du Texas, de la Virginie et de Washington. Par ailleurs, l'Alaska, le Mississipi et l'Utah les prélèvent communément par le biais des taxes locales de vente.

Plusieurs villes et villages de New York imposent une taxe de 1% sur les recettes brutes des entreprises qui assurent des services publics. Les villes de la Floride, pour leur part, perçoivent généralement un taux de 10%. Dans certains cas, la taxe s'applique aux recettes brutes desdites entreprises, alors que dans d'autres, elle est transmise au consommateur dans le montant de sa facture. Nous n'avons malheureusement pas de données relatives aux revenus provenant de la taxe sur le service téléphonique. Ces revenus sont inclus dans ceux issus des taxes de vente spécifiques et des taxes sur les recettes brutes imposées à l'ensemble des entreprises de services publics.

En 1972, les gouvernements locaux ont tiré en taxes sur les entreprises de services publics la somme de 911 millions de dollars en taxes de vente spécifiques ou en taxes sur les recettes brutes.[20] 41% de cette somme, soit 378 millions, ont été accumulés par 39

grandes villes dont on retrouve la classification au tableau 8-19. On observera, dans ce tableau, que Chicago vient en tête avec des revenus de 65,6 millions. Cette somme équivaut à 11% de ses revenus ordinaires provenant de toutes sources locales. New York et Los Angeles arrivent respectivement au deuxième et troisième rang. New York a amassé des revenus de 58,1 millions, soit 1,2% de ses revenus autonomes. Los Angeles a, d'autre part, accumulé la somme de 37,2 millions, soit 7,2% de ses revenus autonomes.

TABLEAU 8-19.

Revenus des gouvernements locaux provenant des taxes de vente et des taxes sur les recettes brutes des entreprises de services publics, 1972. (Tiré de: idem tableau 8-11).

Ville	Montant (en millions)
Atlanta	3,8
Baltimore	14,0
Birmingham	1,6
Buffalo	1,4
Chicago	65,6
Cincinnati	0,3
Dallas	8,9
Denver	3,7
Détroit	16,7
El Paso	2,1
Fort Worth	2,3
Honolulu	2,1
Houston	9,4
Jacksonville	9,2
Kansas City	15,8
Long Beach	6,5
Los Angeles	37,2
Memphis	2,4
Miami	7,4
Minneapolis	2,5
Nashville – Davidson	1,2
Newark, N.J.	6,3
New York	58,1
Norfolk	12,3
Nouvelle-Orléans	3,8
Oakland	4,9
Oklahoma City	2,4
Omaha	1,6
Phoenix	3,9
Portland (Ore.)	3,4
Saint-Louis	17,8
Saint-Paul	4,8
San Antonio	0,7
San Diego	2,9
San Francisco	9,6
San José	6,1
Seattle	12,0
Tulsa	1,6
Washington (D.C.)	11,9

Taxes sur les droits d'entrée (taxes d'amusement)

Généralement, les gouvernements locaux récoltent peu de revenus en taxes d'amusement. Toutefois, les gouvernements de onze états imposent des droits d'entrée ou des taxes d'amusement en certaines circonstances, ou certains endroits. Ainsi, on paie ce genre de taxe par exemple, à l'occasion de spectacles d'athlétisme, à l'entrée des salles de cinéma, des champs de courses et lorsqu'on achète des billets de remonte-pentes. Les gouvernements locaux de six états (Alabama, Alaska, Arizona, Louisiane, Nouveau-Mexique et Virginie occidentale) imposent des taxes sur les droits d'entrée par le biais de leur taxe de vente générale ou de taxes sur les recettes brutes, alors que ceux de cinq autres états (Maryland, Ohio, Pennsylvanie, Virginie et Washington) prélèvent cette taxe moyennant un taux spécifique.

Seuls l'Ohio, la Pennsylvanie et Washington connaissent une application assez généralisée des taxes locales sur les droits d'entrée. En 1937, Philadephie a été la première grande ville à mettre ces taxes en vigueur. Aujourd'hui, plus de 400 instances publiques locales du type villes, « boroughs », « townships » et districts scolaires lèvent ce genre de taxes à des taux s'échelonnant de 1 à 10%. La presque totalité des villes de Washington ayant une population égale ou supérieure à 5 000 âmes, et plus d'une centaine de villes de l'Ohio imposent ces taxes à des taux variant entre 3 et 5%. Dans plusieurs villes de Virginie, ces taux varient de 2 à 10%. Bon nombre de comtés et municipalités du Maryland lèvent aussi ces taxes.

Conclusion

Tout au long de ce chapitre, nous avons examiné attentivement les diverses sources secondaires de revenus ordinaires autonomes. Les gouvernements locaux tirent de ces sources secondaires des revenus complémentaires à ceux qui proviennent des trois principales sources qui sont, rappelons-le, l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente générale. Les sources de revenus divers, soit les capitations, les taxes d'affaires (licences et permis de tout genre), les taxes sur le transfert de biens immobiliers et les taxes d'accise, ont été examinés sous deux aspects: celui de leur nature particulière et celui de leur importance dans la structure d'ensemble des revenus des gouvernements locaux.

En dépit de la grande diversité tant au niveau de leur nature qu'au niveau de leur degré d'utilisation, ces sources de revenus dites secondaires n'en sont pas moins importantes pour les gouvernements locaux. Elles leur ont, de fait, permis de recueillir 18,6 milliards de dollars en 1972, soit 29% des revenus ordinaires tirés de sources proprement locales. Sans la possibilité de recourir à ces sources secondaires pour augmenter les revenus ordinaires, il aurait fallu élever les taux des taxes locales principales afin de combler les déficits. Or, les autorités savent pertinemment qu'il faut se tenir en dessous d'une certaine limite lorsqu'on augmente les taxes principales, surtout l'impôt foncier. C'est pourquoi ces sources secondaires sont si précieuses.

La réticence du contribuable face à une augmentation de la taxe foncière et l'impopularité de nouvelles taxes de vente et de nouveaux impôts sur le revenu, incitent les autorités gouvernementales à abandonner cette formule et à rechercher d'autres solutions. Ces dernières se concrétisent notamment dans les sources fiscales secondaires qui sont généralement mieux perçues, parce que chacune d'elles ne touche les contribuables que par petits groupes.

Le fait de se retrouver avec un grand nombre de sources secondaires de revenus permet d'avoir une assiette fiscale plus diversifiée, ce qui offre certains avantages. Mais ce fait contribue aussi à accroître la complexité des systèmes locaux fiscaux. En fait, les coûts d'administration et de mise en application de ces taxes sont plus élevés qu'ils ne le

seraient si le nombre de sources était moindre. De plus, la nature sélective de la plupart de ces sources secondaires donne aux systèmes de revenus locaux un caractère plus discriminatoire que si les revenus provenaient tous de quelques taxes générales.

Malgré les inconvénients qui viennent d'être soulevés, il n'en reste pas moins qu'il serait à peu près impossible de recouvrer les revenus que rapportent les sources secondaires en tentant de remplacer ces dernières par une augmentation de l'impôt foncier ou par la promulgation de nouvelles taxes générales de vente ou d'impôt sur le revenu. Le fait que les gouvernements locaux doivent recourir à une variété de petites sources secondaires de revenus témoigne de leurs problèmes financiers. Nous pouvons dès lors comprendre la pertinence des propos d'Adam Smith:

> « *Si, après qu'on a taxé les principaux éléments composant normalement l'assiette fiscale, les besoins de l'État continuent de s'accroître, il faudra alors penser à imposer des taxes à de nouveaux domaines* »[21].

BIBLIOGRAPHIE

1. Les chapitres 9 et 11 traiteront plus en détail des droits aux usagers et de la distribution des revenus.
2. Voir au chapitre 9 un exposé sur les districts spéciaux.
3. HERBER, Bernard P. MODERN PUBLIC FINANCE: THE STUDY OF PUBLIC SECTOR ECONOMICS, 2ième éd. (Homewood (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1971), p. 255.
4. Voir au début du chapitre 3 un exposé sur la théorie de la taxation et sur les concepts d'équité et d'efficacité.
5. Voir au tableau 3-2 (chapitre 3) l'équité et l'efficacité des diverses taxes.
6. REPORT OF THE DELAWARE REVENUE STUDY COMMISSION (Dover: Delaware Revenue Study Commission, mars 1973).
7. Ibid., pp. 144-46.
8. Ibid., p. 14.
9. Ibid., p. 106.
10. KITCH, Edmund, ISAACSON, Marc et KASPER, Daniel, « The Regulation of Taxicabs in Chicago », JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS 14 (octobre 1971): 285; voir aussi Ross D. Eckbert, « On the Incentives of Regulations: The Case of Taxicabs », PUBLIC CHOICE 14 (printemps 1973): 83-99; Ross D. Eckbert, « The Los Angeles Taxicab Monopoly: An Economic Inquiry », SOUTHERN CALIFORNIA LAW REVIEW 43 (été 1970): 407-53.
11. MEYER, John R. et KAIN, John F., « Transportation and Poverty », THE PUBLIC INTEREST no 18 (hiver 1970): 86.
12. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, SIGNIFICANT FEATURES OF FISCAL FEDERALISM (Washington (D.C.): Government Printing Office, 1973), p. 237.
13. Voir au début du chapitre 3 un exposé sur la régressivité ainsi que sur l'équité verticale et horizontale.
14. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, TAX OVERLAPPING IN THE UNITED STATES: 1964 (Washington, (D.C.): Government Printing Office, 1964), p. 192.
15. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972. (Washington, D.C.): Government Printing Office, 1973), p. 20.
16. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, TAX OVERLAPPING IN THE UNITED STATES: 1964, p. 173; U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE AND LOCAL FINANCES: SIGNIFICANT FEATURES 1967 to 1970 (Washington, D.C.): Government Printing Office, 1969), p. 153.
17. U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972, p. 20.

18. U.S. Bureau of the Census, CITY GOVERNMENT FINANCES IN 1971-1972 (Washington, (D.C.): Government Printing Office, 1973).

19. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE AND LOCAL FINANCES: SIGNIFICANT FEATURES 1967 to 1970, p. 153.

20. U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1971-1972, p. 20.

21. SMITH, Adam, THE WEALTH OF NATIONS, livre 5, chapitre 2, cité dans James A. Maxwell, FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS (Washington, (D.C.): Brookings Institution, 1969), p. 157.

Chapitre IX

Les droits aux usagers* et les districts spéciaux

« Les districts spéciaux constituent le champ d'application le plus varié du gouvernement local. »**

1972 Census of Governments

« La diversité met du piquant dans la vie. »***

Anon

Tout au long de la deuxième partie de ce livre, nous nous sommes attardés à décrire les principales sources de revenus municipaux. Le présent chapitre visera donc à compléter cette description par une étude du financement des districts spéciaux et des entreprises municipales de services publics, en s'attardant particulièrement au rôle des droits aux usagers.

Au cours des trois dernières décennies est née une grande diversité d'unités spéciales de gouvernement au niveau local. Ces unités de gouvernement ont pour raison d'être de complémenter les gouvernements locaux ordinaires, notamment dans des secteurs qui nécessitent des investissements massifs au niveau des moyens de production. On confère même à quelques-unes de ces unités gouvernementales un statut indépendant que l'on désignera sous l'appellation de « districts spéciaux ».

Les districts spéciaux et les entreprises municipales de services publics – que nous définirons d'ailleurs un peu plus loin – ont souvent comme sources de revenus les péages,

---

* Dans le présent chapitre, nous emploierons l'expression « droits aux usagers » pour désigner « **User Charges** », ce qui signifie « les droits imputés aux usagers ».

** (traduction libre)

*** (traduction libre)

les frais d'utilisation, les concessions, les rentes de location et les tarifs. Toutes ces sources de revenus permettent de financer les divers services qu'assurent les districts spéciaux. La plus grande partie de ces revenus est également employée à l'amortissement de la dette encourue par ces organismes. Les droits aux usagers sont considérés comme la source de revenus la plus appropriée pour financer de tels organismes, tant au point de vue pratique que théorique. Néanmoins, l'institution d'un système de tarification signifie que ceux qui sont dans l'impossibilité de payer peuvent se voir interdire l'utilisation du bien ou du service en question. Bref, les principaux privilèges des districts spéciaux sont, premièrement, d'avoir les possibilités de faire des emprunts non garantis et, deuxièmement, de financer des activités grâce à leur pouvoir d'imposer des tarifs et des droits, ou des taxes spéciales sur les bénéfices.

Seule une analyse très détaillée nous permettrait de passer en revue et de traiter de toutes les variétés de services offerts par les districts spéciaux, ainsi que de la diversité de leurs modes de financement. Que ce soit les travaux de Bollens[1] ou de Smith[2], ou encore ceux réalisés par l'« **Advisory Commission on Intergovernmental Relations** »[3] ou par la « **Government Division of the Bureau of the Census** »[4], tous soulignent les difficultés tant conceptuelles que définitionnelles à traiter des finances et du fonctionnement des districts spéciaux. Il demeure, cependant, que l'on a pu observer la plus grande prolifération des districts spéciaux à l'époque même où les administrateurs publics et les économistes se sont penchés sur le problème de l'application d'un système de prix dans le secteur public, afin de rendre plus efficace l'activité de ce dernier. Cette attitude chez les responsables des finances publiques est née d'une part, de l'urgence de trouver de nouvelles sources de revenus et, d'autre part, de l'émergence de nouveaux développements en théorie économique. On ne saurait cependant dégager la pertinence d'une telle attitude qu'en adoptant l'optique d'un gestionnaire municipal.

Dans ce chapitre, nous traiterons donc de deux aspects fondamentaux des finances municipales: premièrement, la mise sur pied des districts spéciaux et, deuxièmement, l'application d'un système de prix dans le secteur public. Nous présenterons d'abord un exposé sommaire sur les districts spéciaux indépendants, sur la nature de ces unités et sur leurs particularités financières. Puis, nous traiterons des entreprises locales de services publics, de l'application d'un système de prix par le gouvernement local, des problèmes que l'on connaît à cet égard au niveau des noyaux urbains et des conséquences qu'entraîne sur la taxation et sur la dette, le chevauchement des divers paliers gouvernementaux dans les grandes villes. En conclusion, nous évaluerons, en les situant dans leurs contextes généraux (soit local, d'état et fédéral), les districts spéciaux et l'application d'un système de prix dans le secteur municipal.

Les districts spéciaux indépendants

Les districts spéciaux présentent deux caractéristiques importantes: ils sont largement répandus et ils ont une structure complexe. En tout premier lieu, donc, il est capital de s'arrêter sur le problème de la définition et de la classification des districts spéciaux. On peut ainsi dire du district spécial premièrement, qu'il présente un caractère gouvernemental, deuxièmement, qu'il est une entité organisée et, troisièmement, qu'il jouit d'une assez grande autonomie[5]. Quant à la classification des districts spéciaux, elle se complique du fait qu'il existe, malgré des appellations identiques, d'importantes différences entre ces unités, selon les différents états. Leur dénombrement devient donc un réel problème. Par exemple, dans le cas des districts scolaires, il y a non seulement des districts scolaires indépendants considérés comme des entités distinctes, mais il y a aussi des systèmes scolaires indépendants perçus comme des organismes de gouvernements municipaux et qui ne sont alors pas inclus dans le dénombrement des unités de gouvernement.

Pour ce qui a trait à la définition des districts spéciaux, les principales difficultés se retrouvent aussi au niveau de l'identification et de l'énumération des districts indépendants autres que scolaires. L'essentiel de la définition que nous en donne « **The Census Bureau** » insiste sur la nécessité d'une autonomie substantielle. Selon cet organisme, les districts spéciaux ne peuvent aspirer à cette autonomie qu'en jouissant d'une indépendance quasi totale tant au plan financier qu'administratif.

« L'autonomie financière provient généralement du pouvoir dont bénéficie ladite entité 1) de déterminer elle-même son budget, sans qu'interviennent une quelconque révision ou modification substantielle de la part d'autres administrateurs municipaux ou d'autres gouvernements; 2) de déterminer elle-même les taxes à imposer pour sa survivance; 3) de recueillir elle-même les droits pour ses services; 4) de contracter elle-même une dette sans contrôle de la part d'un autre gouvernement local. »[6]

Le « **Census Bureau** » fait aussi état des conditions régissant l'autonomie administrative. En effet, un organisme public est classifié comme une unité gouvernementale indépendante, à la condition qu'il ait des pouvoirs financiers indépendants et que, par surcroît:

1) il ait un corps gouvernemental élu par le peuple;
2) ce corps gouvernemental représente au moins deux gouvernements d'état ou locaux;
3) il remplisse des fonctions qui diffèrent essentiellement de celles du gouvernement par lequel il a été créé et qui ne soient pas sujettes à une spécification de la part de ce dernier, même si le corps gouvernemental qui le dirige a été délégué (nommé).[7]

Malgré les réserves introduites par la difficulté de définir les districts spéciaux, il est toutefois possible d'étudier globalement ceux-ci sous leur aspect fonctionnel, en insistant sur leurs particularités financières.

Les districts spéciaux: leurs responsabilités pratiques

Les districts spéciaux indépendants ont été créés afin que puissent être assurées des fonctions très diverses. La liste de ces fonctions fournie par le Census Bureau et que l'on retrouve à l'illustration 9-1, ne regroupe que les grandes catégories. La dernière de ces catégories intitulée « autre » renferme une multitude de fonctions et responsabilités aussi diverses que les aires de stationnement, l'embellissement des villes, les installations portuaires et aéroportuaires. Même si ces districts sont peu nombreux, il n'en demeure pas moins que certains d'entre eux ont une importance financière très grande. L'illustration 9-2 permet de vérifier, pour une année-type, en termes de pourcentage, leur importance numérique et financière.

Un nombre incroyable de districts spéciaux ont vu le jour avec pour tâche de ne remplir qu'une seule fonction. Comme l'indique l'illustration 9-2, les districts ainsi constitués, soit ceux qui assument une fonction unique, représentent 97,9% du nombre total des districts mentionnés. Conséquemment, un pourcentage de 2,1 remplit des fonctions multiples. Cette illustration nous permet donc de découvrir qu'une faible minorité de districts spéciaux se classent dans la catégorie « autres fonctions multiples » et que la plus grande proportion des districts assume des responsabilités reliées aux richesses naturelles (irrigation et drainage). Les districts spéciaux chargés d'assurer la protection contre les incendies viennent au second rang. S'inscrivent enfin d'autres catégories de fonctions toutes aussi importantes que l'approvisionnement en eau, l'habitation, la rénovation urbaine, les cimetières, les réseaux d'égouts, la construction d'écoles, les autoroutes (surtout dans le cas des installations locales de péage).

L'illustration 9-2 montre l'importance financière des catégories mentionnées ultérieurement. Cette illustration se lit de la façon suivante: d'une part, en vertical, on énumère

TABLEAU 9-1.

Nombre de districts spéciaux par catégorie, 1967 et 1972. (Source: publications du U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census – 1967 CENSUS OF GOVERNMENTS, vol. 1: GOVERNMENTAL ORGANIZATION, Washington, (D.C.): Governement Printing Office, 1968; et 1972 CENSUS OF GOVERNMENTS; vol. 1; GOVERNMENTAL ORGANIZATION, Washington, (D.C.): Government Printing Office, 1973).

	Année	
Catégorie	1967	1972
TOTAL, TOUS LES DISTRICTS SPÉCIAUX	29 668	32 998
DISTRICTS UNIFONCTIONNELS	29 215	32 095
Cimetières	1 397	1 496
Éducation/construction d'écoles seulement	956	1 085
Protection contre les incendies	3 665	3 872
Routes[1]	774	698
Santé	234	257
Hôpitaux	537	665
Logement et rénovation urbaine	1 565	2 270
Bibliothèques	410	498
Richesses naturelles	6 539	6 630
Drainage	2 193	2 196
Contrôle des inondations	662	677
Irrigation et conservation de l'eau	904	966
Conservation du sol	2 171	2 564
Autres	209	231
Parcs et loisirs	613	749
Aqueducs	1 233	1 406
Services	2 266	2 478
Eau	2 140	2 323
Électricité	75	74
Transports publics	14	33
Gaz	37	48
Autres[2]	622	889
DISTRICTS MULTIFONCTIONNELS	453	903
Aqueducs et approvisionnement en eau	298	629
Richesses naturelles et approvisionnement en eau	45	67
Autres[3]	110	207

[1] Comprend les installations fournies de postes de péages

[2] Comprend les administrations qui s'occupent des stationnements, des améliorations, des ports, des aéroports, qui font du marketing et les districts d'entretien des télévisions.

[3] Comprend une grande diversité de districts multifonctionnels, dont certains fonctionnent sur une grande échelle la **Port of New York and New Jersey Authority**, le **Salt River Project Agricultural Improvement and Power District** (Arizona) et le **Washington Suburban Sanitary District** (Maryland).

les différentes catégories de districts spéciaux; d'autre part, en horizontal, on retrouve cinq classes d'activités (revenus, taxes, dépenses totales, dette totale, nombre de districts) qui permettent de comparer les catégories de districts entre elles. Ainsi, dans chaque classe (revenus, taxes, dépenses totales, dette totale et nombre de districts), on mesure l'importance numérique et financière d'une catégorie de district en proportion respective de l'ensemble de toutes les autres catégories de districts spéciaux. De plus, cette illustration démontre clairement qu'il n'existe aucun rapport significatif entre l'impor-

tance numérique et l'importance financière des diverses catégories de districts. Ainsi, en termes de revenus totaux, les catégories dominantes sont l'habitation et la rénovation urbaine, les hôpitaux, le transport et les « autres catégories à fonctions multiples » (incluant les districts portuaires et aéroportuaires). En fait, les districts à fonctions multiples englobent quelques-uns des plus importants districts spéciaux aux États-Unis.

TABLEAU 9-2.

Importance financière et numérique des districts spéciaux, par catégorie (tous les chiffres représentant les pourcentages du total de leur colonne). (Source: U.S. Bureau of the Census, 1967 CENSUS OF GOVERNMENTS, vol. 4, n° 2: FINANCES OF SPECIAL DISTRICTS, et vol. 4, n° 5: COMPENDIUM OF GOVERNMENT FINANCES, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1969)

Catégorie	Revenus	Taxes	Dépenses globales	Dette globale	Nombre de districts
TOTAL, TOUS LES DISTRICTS SPÉCIAUX	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DISTRICTS UNIFONCTIONNELS	82,0%	92,6%	83,2%	83,2%	97,9%
Cimetières	0,2%	0,8%	0,1%	* %	6,6%
Éducation/construction d'écoles seulement	3,3	0,0	3,9	9,1	4,5
Protection contre les incendies	1,7	10,3	1,4	0,2	17,2
Routes	1,5	1,0	1,6	2,4	3,6
Santé	0,4	2,5	0,4	*	1,1
Hôpitaux	12,9	10,2	10,9	1,3	2,5
Logement et rénovation urbaine	13,7	1,2	17,2	26,1	7,4
Bibliothèques	1,0	5,0	0,9	0,1	1,9
Richesses naturelles	5,0	10,5	4,9	5,8	30,8
Drainage	0,6	2,4	0,5	0,4	10,3
Contrôle des inondations	1,0	2,4	0,9	0,3	3,1
Irrigation et conservation de l'eau	3,1	5,3	3,1	5,1	4,2
Conservation du sol	0,3	0,8	0,2	*	12,1
Autres	0,1	0,3	0,1	*	1,6
Parcs et loisirs	3,4	14,2	3,0	1,6	2,9
Aqueducs	7,5	18,7	7,6	8,2	5,8
Services	27,3	15,3	27,2	24,6	10,8
Eau	7,8	11,4	7,6	7,4	10,1
Électricité	7,4	*	7,4	12,1	0,4
Transports publics	10,3	3,9	10,9	4,4	0,2
Gaz	1,8	*	1,5	0,7	0,1
Autres	4,1	4,1	4,0	3,7	2,9
DISTRICTS MULTIFONCTIONNELS	18,0%	7,3%	16,8%	16,8%	2,1%
Aqueducs et approvisionnement en eau	1,5%	1,5%	1,6%	2,1%	1,4%
Richesses naturelles et approvisionnement en eau	0,9	1,2	0,7	2,1	0,2
Autres	15,7	4,6	14,5	12,6	0,5

* Moins de 0,05%

Remarque: Les chiffres ont été arrondis.

De plus, on doit distinguer clairement la répartition des districts spéciaux à l'intérieur de la classe « revenus (totaux) » de celle des districts à l'intérieur de la classe « taxes (de soutien) ». La répartition des différentes catégories à l'intérieur de cette dernière classe indique approximativement dans quelle mesure les districts spéciaux fournissent des services qui, sans eux, devraient être assurés par les gouvernements. À l'intérieur de cette même classe, donc, on retrouve par ordre d'importance les catégories suivantes: les réseaux d'aqueduc, les loisirs et parcs, l'approvisionnement en eau, la protection contre les incendies, les hôpitaux. Par contre, un examen de la classe « dette totale encourue » révèle une différence marquée avec les deux autres classes « revenus » et « taxes ». L'illustration 9-2 indique d'ailleurs que la catégorie la plus importante de la classe « dette totale encourue » est l'habitation et la rénovation urbaine. Les districts chargés de fournir l'électricité, suivis des districts créés à seule fin de construire des écoles, s'inscrivent au second rang.

Une autre façon d'évaluer l'importance des districts spéciaux consiste à comparer la dépense encourue par les districts pour remplir une fonction, avec le total des dépenses encourues par les gouvernements locaux pour remplir cette même fonction. L'illustration 9-3 fournit, à cet effet, une répartition des pourcentages; dans cette illustration, les dépenses des districts spéciaux à fonctions multiples sont réparties selon leurs différentes catégories de fonction. De cette vue d'ensemble, on constate que les districts spéciaux

TABLEAU 9-3.

Pourcentage des dépenses des districts spéciaux sur les dépenses globales par fonction (même source que le Tableau 9-2).

Fonction	% des dépenses locales globales
Cimetières	Non disponible
Éducation/construction d'écoles seulement	0,4
Protection contre les incendies	4,2
Routes	2,2
Santé	2,9
Hôpitaux	17,9
Logement et rénovation urbaine	43,6
Bibliothèques	8,3
Richesses naturelles	49,5
Drainage	Non disponible
Contrôle des inondations	Non disponible
Irrigation et conservation de l'eau	Non disponible
Conservation du sol	Non disponible
	Non disponible
Parcs et loisirs	9,7
Égouts	20,9
Services	26,0
Approvisionnement en eau	19,4
Électricité	25,7
Transports publics	40,1
Gaz	30,0
Autres	Non disponible
Transports aériens	25,0
Gares maritimes	68,7
Intérêt	17,5

indépendants jouent un rôle important au niveau de fonctions telles que l'approvisionnement en eau, la conservation et l'utilisation et la protection des richesses naturelles, l'habitation et la rénovation urbaine, le transport public, l'approvisionnement en gaz, l'électricité, les réseaux d'égouts et les hôpitaux.

Dans une perspective plus large, il est important de noter qu'alors qu'ils ne comptabilisaient que 5,9% du total des recettes locales en 1967, les districts spéciaux contractaient 21,2% du total de la dette locale et pas moins de 48,4% des emprunts locaux non garantis pour la même année. Ces chiffres ne devraient pas nous surprendre, car les districts spéciaux sont souvent voués à fournir des services qui nécessitent des investissements massifs et aussi parce qu'ils ont les moyens de contracter des dettes qui ne sont pas assujetties aux limites d'emprunt stipulées dans les constitutions d'état. Finalement, à cette même époque, les districts spéciaux avaient une assez grande importance, puisqu'ils percevaient 18,7% du total des droits aux usagers et 19,7% des revenus totaux issus des services d'utilité publique. Dans l'ensemble, les responsabilités pratiques des districts spéciaux sont nombreuses et variées et les diverses catégories de districts ont une importance qui varie selon le point de vue financier qu'on adopte.

Différence entre les districts spéciaux d'un état à l'autre

Grâce à une étude comparative des districts spéciaux entre états, on apprend qu'il existe d'un état à l'autre des variations significatives, quant à leur importance financière. Ces variations nous sont présentées à l'illustration 9-4. La première colonne de cette illustration indique le nombre total de districts dans chaque état. Les caractéristiques financières des districts spéciaux sont ensuite indiquées par état, selon les catégories suivantes:

Colonne 2: les dépenses du district spécial, par rapport aux dépenses totales encourues au niveau local;

Colonne 3: les revenus du district, par rapport aux revenus totaux recueillis au niveau local;

Colonne 4: la dette du district, par rapport à la dette totale locale à long terme;

Colonne 5: la dette du district spécial, par rapport à la dette totale non garantie à long terme au niveau local;

Colonne 6: les tarifs et les droits perçus par le district spécial, par rapport au total des tarifs et droits recueillis au niveau local;

Colonne 7: les tarifs et les droits perçus par le district spécial, par rapport au total des taxes locales.

(Les rapports sont exprimés en pourcentage.)

Comme l'indique cette même illustration, les états qui viennent en tête au chapitre des dépenses de leurs districts spéciaux, par rapport aux dépenses locales totales, sont l'Arizona, le Delaware, la Georgie, l'Illinois, le Nebraska, la Pennsylvanie et Washington. Ce sont les mêmes états qui sont en tête lorsqu'on examine, dans le but de mesurer l'importance financière relative de leurs districts spéciaux, leur pourcentage du revenu total. Toutefois, dans le cas de l'état du Delaware, on constate que le pourcentage des dépenses totales encourues par les districts spéciaux excède de beaucoup le pourcentage des revenus totaux, en raison des dépenses d'investissement massives encourues en 1967, dans un seul district spécial, le « **Delaware River Bay Authority** ».

Les caractéristiques principales des districts spéciaux sont de faire usage d'emprunts non garantis et de financer des activités par l'imposition de tarifs et de droits, ou de taxes spéciales sur les bénéfices. La cinquième colonne de l'illustration 9-4 aligne les pourcentages de la dette non garantie encourue par l'ensemble des districts spéciaux, par rapport à la dette totale non garantie pour chacun des états. À cet égard, la norme nationale

TABLEAU 9-4.

Nombre et importance financière des districts spéciaux selon les états (même source que pour le Tableau 9-2)

État	(1)* Nombre de districts	(2) Dépenses	(3) Revenus	(4) Dette	(5) Dette non garantie	(6) Tarif et droits	(7) Taxes
Alabama	251	8,2%	7,6%	18,6%	26,1%	24,3%	0,7%
Alaska	...	...	...	...	...	...	...
Arizona	76	11,7	11,2	26,7	27,4	17,1	4,0
Arkansas	352	6,1	3,2	9,3	16,0	4,9	3,2
Californie	2 168	9,6	8,1	28,3	42,4	24,3	8,6
Caroline du Nord	235	2,5	1,4	13,4	65,6	6,7	0,3
Caroline du Sud	148	4,8	4,7	22,9	34,3	12,4	3,2
Colorado	748	4,3	3,5	17,4	34,1	10,8	2,5
Connecticut	221	6,0	4,7	20,6	94,7	30,6	1,0
Dakota du Nord	431	2,9	3,0	1,9	6,7	6,7	3,0
Dakota du Sud	106	0,6	0,5	1,3	2,6	2,8	0,2
Delaware	65	22,5	10,7	42,0	75,2	46,6	...
District de Columbia	1	4,9	2,2	29,0	79,4	20,8	0,0
Floride	310	7,2	6,8	9,2	12,4	22,1	3,7
Georgie	338	12,7	11,5	23,0	24,8	48,0	0,1
Hawaï	15	...	...	...	...	...	...
Idaho	513	6,9	8,5	34,0	75,1	26,6	5,2
Illinois	2 313	12,6	11,9	22,1	37,9	23,9	7,0
Indiana	619	7,8	6,4	33,9	53,1	3,6	2,7
Iowa	280	0,2	0,3	0,2	0,4	1,0	0,1
Kansas	1 037	3,7	3,9	12,7	21,9	5,8	0,8
Kentucky	273	1,7	1,1	3,7	6,0	2,7	0,1
Louisiane	334	6,8	6,5	14,7	29,3	29,0	3,8
Maine	127	5,2	4,8	31,5	96,1	10,6	0,3
Maryland	187	6,8	4,0	19,2	82,5	5,6	2,0
Massachusetts	247	6,5	6,2	26,0	88,5	22,6	0,2
Michigan	110	1,1	1,1	1,1	6,1	7,9	0,3
Minnesota	148	3,7	2,9	7,9	34,9	11,9	0,4
Mississipi	272	2,0	1,9	14,3	29,7	3,1	1,3
Missouri	734	8,2	6,8	15,2	34,3	12,5	3,2
Montana	209	1,5	1,7	16,3	41,7	9,8	0,6
Nebraska	952	26,3	27,2	53,6	76,9	10,3	1,4
Nevada	95	6,5	6,6	20,8	87,8	8,9	1,3
New Hampshire	89	3,3	3,5	15,7	82,4	13,5	0,3
New Jersey	311	6,7	5,5	31,5	92,7	34,9	0,2
New York	965	2,4	2,4	7,4	28,4	25,5	0,4
Nouveau-Mexique	97	2,3	1,9	13,2	23,3	7,1	2,3
Ohio	228	2,6	2,1	8,8	38,4	8,5	1,1
Oklahoma	214	0,7	0,4	2,6	9,1	0,1	2,0
Oregon	800	6,8	6,8	22,3	50,4	21,4	3,6
Pennsylvanie	1 624	12,8	10,4	60,9	98,4	20,5	2,0
Rhode Island	67	4,4	3,9	17,9	93,7	32,1	0,7
Tennessee	386	5,1	4,2	15,1	34,7	8,5	2,0
Texas	1 001	7,6	6,9	15,6	36,9	19,4	3,5
Utah	163	3,9	3,0	58,2	91,1	10,1	3,0
Vermont	72	1,1	0,6	5,0	45,4	3,2	0,3
Virginie	48	2,4	2,9	18,3	60,0	22,1	2,0
Virginie-occidentale	120	1,7	2,6	12,2	19,6	3,8	0,1
Washington	937	20,1	23,6	67,2	80,7	37,2	6,8
Wisconsin	62	1,6	1,3	6,7	4,0	4,1	1,5
Wyoming	183	3,2	3,2	27,8	78,2	8,4	1,4

* Voir une explication des rubriques dans le texte.

était en 1967 de 48,4% mais, dans plusieurs états, les districts spéciaux à eux seuls avaient contracté au-delà de 65 pour cent d'emprunts non garantis. Les états en cause sont le Connecticut, le Delaware, l'Idaho, le Maine, le Maryland, le Massachusetts, le Nebraska, le Nevada, le New Hampshire, le New Jersey, la Caroline du Nord, la Pennsylvanie, le Rhode Island, l'Utah, le Washington et le Wyoming.

Dans la sixième colonne de l'illustration 9-4, on constate aussi une grande variation dans l'utilisation des tarifs et des droits (excluant ceux des services d'utilité publique). C'est ainsi que dans les états d'Arizona, de Californie, de Connecticut, de Delaware, de Georgie, de Louisiane, de New Jersey, de New York, de Rhode Island et de Washington, plus de 23% des tarifs et droits perçus au niveau local, y compris les frais de repas à l'école, ont été rassemblés par les districts spéciaux.

Comme nous l'avons noté précédemment, l'utilisation de taxes par les districts spéciaux indique dans quelle mesure ceux-ci fournissent des services qui, en d'autres endroits, sont souvent financés par les gouvernements et listés au nombre de leurs objectifs généraux. La moyenne nationale indique que les districts spéciaux indépendants lèvent 2,0% des taxes locales. Toutefois, on observe, à la colonne 7 de l'illustration 9-4, que les districts spéciaux indépendants de l'Arizona, de la Californie, de l'Idaho, de l'Illinois et de Washington ont recueilli 4,0% et plus des taxes locales totales. Quant aux districts spéciaux de l'Arkansas, du Colorado, de la Floride, de l'Indiana, du Missouri, du Dakota-Nord, de l'Oregon, de la Caroline du Sud, du Texas et de l'Utah, ils ont perçu de 2,5 à 4,0% du total des taxes locales.

Le rôle des revenus fiscaux en termes de pourcentage des revenus totaux perçus par l'ensemble des districts mérite qu'on y porte une attention particulière. Comme nous l'avons déjà souligné, les districts spéciaux se financent à partir d'une diversité de sources de revenus. Généralement, leur financement repose sur des sources de revenus différentes de celles de tout autre gouvernement local. En fait, les districts spéciaux, contrairement aux gouvernements locaux, ne se financent pas à partir des revenus provenant des taxes, mais bien plus à l'aide des revenus issus des tarifs et droits aux usagers, et grâce à des emprunts beaucoup plus importants que ceux de toute autre forme de gouvernement local. En 1967, par exemple, les districts spéciaux ont réuni seulement 15,5% de leurs revenus à partir des taxes, comparativement aux autres formes de gouvernement local (comtés, municipalités, « townships », et districts scolaires) dont les revenus provenaient des taxes dans une proportion de 43,6 à 63,6%. En fait, la seule taxe perçue par les districts spéciaux est la taxe foncière, mais son champ d'application varie selon les états et les fonctions en cause. D'ailleurs, près de la moitié de tous les districts spéciaux n'ont pas le pouvoir d'imposer une taxe foncière, laquelle est généralement réservée aux districts à fonctions multiples.

À l'illustration 9-5, on retrouve en pourcentage la proportion que représentent les revenus fiscaux, par rapport aux revenus totaux perçus par les districts spéciaux. Certains districts, dans des fonctions telles que l'approvisionnement en eau, utilisent les taxes foncières pour financer le paiement du service de la dette – c'est-à-dire l'amortissement du capital et des intérêts –, alors que les tarifs et droits sont employés pour couvrir les coûts d'exploitation d'un service. Comme l'indique l'illustration 9-5, les districts spéciaux utilisant largement les taxes recoupent les catégories de fonctions suivantes: la protection contre les incendies, la santé, les bibliothèque, les cimetières, les parcs et loisirs et les systèmes d'écoulement des eaux. Au-delà de 60% des revenus totaux des districts susmentionnés proviennent de la perception de la taxe foncière. Par ailleurs, comme les districts spéciaux qui assument la construction d'écoles sont financés par les programmes de transferts intergouvernementaux, c'est-à-dire des paiements de location provenant des districts scolaires, leur pourcentage de revenus fiscaux par rapport à leurs revenus totaux est nul.

TABLEAU 9-5.

Pourcentage des recettes fiscales par rapport aux revenus totaux des districts spéciaux. (Même source que le Tableau 9-2.)

Catégorie	Pourcentage des revenus globaux des districts spéciaux
TOTAL, TOUS LES DISTRICTS SPÉCIAUX	15,5%
DISTRICTS UNIFONCTIONNELS	17,6
Cimetières	68,2
Éducation/construction d'écoles seulement	0,0
Protection contre les incendies	93,3
Routes	10,3
Santé	85,0
Hôpitaux	12,3
Logement et rénovation urbaine	0,1
Bibliothèques	82,1
Richesses naturelles	32,4
Drainage	62,4
Contrôle des inondations	39,3
Irrigation et conservation de l'eau	26,4
Conservation du sol	5,2
Autres	43,8
Parcs et loisirs	64,7
Aqueducs	38,8
Services	8,7
Eau	22,8
Électricité	0,0
Transports publics	6,0
Gaz	0,0
Autres	15,4
DISTRICTS MULTIFONCTIONNELS	6,3
Aqueducs et approvisionnement en eau	14,8
Richesses naturelles et approvisionnement en eau	21,9
Autres	4,6

Utilisation d'un système de tarification: droits, tarifs et revenus issus des services d'utilité publique

L'utilisation de systèmes de tarification, tels les droits, les tarifs et les revenus issus des services d'utilité publique, permet de particulariser les districts spéciaux en tant qu'entité gouvernementale. À ce point de notre étude, il convient de parler de la nature et de l'utilisation de tels systèmes de tarification.

Le **Census Bureau** définit les droits courants (current charges) comme suit:

« (les droits courants) comprennent les montants d'argent perçus, d'une part, auprès du public qui jouit de certains services spécifiques rendus aux personnes qui ont payé des droits, et provenant, d'autre part, de la vente de biens et services, sauf dans le cas de ventes provenant des débits de boissons alcooliques et des services d'utilité publique. . . (les droits courants) incluent les tarifs, les droits de péage, les frais de scolarité, toutes les autres sortes de paiements versés pour services courants, les locations et ventes inhé-

rentes à la réalisation de fonctions gouvernementales particulières et enfin, le bénéfice brut provenant d'activités de type commercial telles que les parcs de stationnement, les programmes de repas à l'école, et autres. »[8]

Une autre sorte de droits, quelque peu différente de ceux dont on vient de parler, permet qu'on tire des revenus des services d'utilité publique. Ces revenus, selon le **Census Bureau**, « comprennent des recettes provenant de services d'utilité publique ou de marchandises vendus au grand public ou à d'autres gouvernements ».[9]

Le champ d'utilisation des droits et l'usage des emprunts non garantis sont les deux faits dominants qui distinguent nettement les districts spéciaux des autres formes de gouvernements locaux. En 1967, par exemple, 58,2% des recettes totales des districts spéciaux provenaient de la perception de droits, comparativement aux 26,0% perçus par les municipalités et aux 10,0% et moins recueillis par les comtés, les « townships » et les districts scolaires. Les districts spéciaux rendent compte d'une grande et significative proportion du total des tarifs et droits perçus par les gouvernements locaux. À cette fin, nous pouvons consulter l'illustration 9-6. Comme on le constate, 100% du total des tarifs et droits imposés pour le service des richesses naturelles sont perçus par les districts spéciaux. Les districts portuaires et ceux qui s'intéressent à l'habitation et à la rénovation urbaine, perçoivent respectivement 64,9 et 64% du total des tarifs et droits. Dans le cas des services d'utilité publique, des aéroports et des hôpitaux, les districts spéciaux recueillent aussi des sommes d'argent substantielles, mais dans des proportions un peu moins grandes toutefois. Enfin, l'illustration 9-6 présente une répartition détaillée des sommes perçues par chacun des districts spéciaux, selon leur catégorie.

TABLEAU 9-6.

Droits perçus par les districts spéciaux, en argent et en pourcentage des droits perçus par tous les gouvernements, selon les catégories de dépenses. (Même source que le Tableau 9-2.)

Catégorie de dépenses	Droits perçus par les districts spéciaux (en millions de dollars)	% des droits perçus par les gouvernements
Logement et rénovation urbaine	277	60,0
Hôpitaux	367	27,5
Ressources naturelles	65	100,0
Parcs et loisirs	19	10,0
Égouts	84	14,7
Services publics		
Eau	258	11,8
Électricité	374	19,9
Transports publics	308	35,9
Gaz	91	28,5
Hygiène	9	1,0
Stationnement	5	3,3
Ports	100	64,9
Aéroports	92	31,3
Tous les autres	162	15,1
Total	2 202	18,7

Taxes spéciales de secteur

Les taxes spéciales de secteur jouent un rôle relativement peu important quant à leur apport aux revenus des districts spéciaux. Ces taxes sont celles qui sont imposées aux propriétaires fonciers pour défrayer les coûts de certaines améliorations telles que le pavage, les systèmes d'écoulement des eaux, l'irrigation. De plus, ces taxes sont réparties en considération des bénéfices que la propriété en question est susceptible d'en tirer. Bien que 12,8% du revenu provenant de toutes les taxes spéciales de secteur s'ajoutent aux revenus des districts spéciaux, cesdites taxes ne totalisent que 1,5% des revenus des districts spéciaux. En fait, la majorité des taxes spéciales de secteur est perçue par les municipalités.

Puisque les taxes spéciales de secteur fournissent la possibilité de réunir des fonds, à l'intérieur d'une zone géographique restreinte, il est permis de se demander pour quelles raisons elles représentent une aussi faible proportion des revenus totaux des districts spéciaux. On trouve la réponse à cette question dans le fait que l'importance des taxes spéciales de secteur est minimisée dans les statistiques déjà parues. En effet, les taxes de secteur établies sur l'évaluation foncière sont souvent inscrites dans les statistiques comme taxes foncières plutôt que comme taxes spéciales de secteur. De plus, il existe plusieurs districts auxiliaires qui utilisent largement les taxes spéciales de secteur, mais, encore une fois, on rapporte celles-ci comme étant des taxes foncières.

À la suite de cette explication, nous pouvons maintenant apporter quelques observations supplémentaires sur les taxes spéciales de secteur. Ces dernières possèdent des caractéristiques à la fois de la taxe d'ensemble et du droit perçu sur un service d'utilité publique. En effet, la taxe de secteur ressemble à la taxe d'ensemble en ce qu'elle est obligatoire. Cependant qu'une taxe d'ensemble doit être uniforme à l'intérieur du territoire d'imposition, la taxe spéciale de secteur peut varier, à l'intérieur d'un même secteur d'imposition, en proportion des avantages directs qui découleront des améliorations apportées. Par ailleurs, alors que les propriétés foncières appartenant à des institutions religieuses, charitables et d'enseignement jouissent normalement d'une exemption de la taxe foncière, elles sont toutefois assujetties aux taxes spéciales de secteur, sans égard au droit de propriété ou au type d'utilisation.

D'autre part, la taxe spéciale de secteur a une similarité avec le droit perçu sur un service d'utilité publique en ce que le citoyen, théoriquement, jouit d'avantages directs qu'offre le service pour lequel il a payé des droits. Citons l'exemple de la construction et du financement d'un trottoir situé en face d'une propriété privée. Comme ce trottoir augmentera probablement la valeur de la propriété, le propriétaire de ladite propriété devra donc assumer le coût de la construction du trottoir.

Politiques d'emprunt

On ne saurait se permettre de terminer l'étude des districts spéciaux sans considérer leurs politiques d'emprunt, sujet d'une importance primordiale. Les districts spéciaux se procurent une large part de leur fonds par l'émission d'obligations et le mode de financement revêt une importance capitale, comme l'indique d'ailleurs l'indice de la dette à long terme qui, en 1967, était de 17,6% des revenus totaux des districts spéciaux. Dans les autres formes de gouvernements locaux, l'indice de la nouvelle dette contractée était inférieur à 8,0% de leurs revenus totaux.

L'importance de l'endettement des districts spéciaux est aussi illustrée par le fait que, vers la fin des années '60, l'endettement des districts spéciaux en obligations dépassait de 4,58 fois leurs revenus totaux, tandis que dans les municipalités, le même type de dette n'était que de 1,46 fois supérieur à leurs revenus. Les revenus totaux des « townships », des districts scolaires et des comtés dépassaient même le montant de leur dette contractée par émission d'obligations. En 1967, ce sont les districts responsables des aires de

stationnement qui, entre toutes les autres formes de gouvernements locaux, avaient contracté la plus grosse dette non garantie. Ces districts ont cependant pu diminuer ce type d'emprunt depuis que les municipalités ont créé d'autres types d'organismes et de districts spéciaux auxiliaires spécialement chargés de contracter des emprunts non garantis.

Au cours d'un exposé sur la gestion de la dette au chapitre 12 de cet ouvrage, nous traiterons en détail du financement local par émission d'obligations. Cependant, quelques remarques peuvent être utiles dès maintenant dans notre étude. Par exemple, il convient de souligner que l'existence des districts spéciaux permet souvent d'échapper aux limites juridiques, politiques et économiques d'emprunt, limites imposées aux gouvernements locaux, d'état ou fédéral dans la poursuite de leurs objectifs généraux.

Généralement, les districts spéciaux indépendants peuvent non seulement contracter une dette non garantie sans la soumettre au vote populaire, mais ils ont encore l'avantage de ne pas être assujettis à une quelconque restriction légale quant au montant de la dette à encourir. Puisque les obligations seront garanties par les revenus d'exploitation, la question de leur acceptabilité est habituellement déterminée par la rédaction enregistrée sur le marché des obligations.

Néanmoins, dans la plupart des cas, les districts spéciaux n'ont pas le choix, car ils doivent utiliser des obligations garanties par les revenus d'exploitation, en raison des restrictions légales sur l'usage d'obligations garanties par les revenus généraux.

Résumé

Les districts spéciaux sont des organismes fort complexes. Même s'ils ont foncièrement un caractère d'institution gouvernementale; même s'ils s'identifient à des entités organisées et même s'ils jouissent d'une autonomie substantielle, la classification des districts spéciaux n'en demeure pas moins difficile à déterminer, plus spécialement dans le cas des districts autres que scolaires. Il est toutefois possible de faire une répartition globale de leurs responsabilités pratiques, ainsi que d'examiner l'importance du rôle financier des districts par catégories. Les districts spéciaux se caractérisent sous d'autres aspects: les différences qui les caractérisent d'un état à l'autre; le rôle du système de tarification (droits, tarifs, etc.); le rôle des taxes spéciales de secteur et celui des politiques relatives aux émissions d'obligations. Mises ensemble, ces caractéristiques nous aident à comprendre, de façon empirique, ce que sont les districts spéciaux et où ils se situent dans le cadre du processus des finances locales.

Les entreprises municipales de services publics

Les entreprises municipales de services publics, à la différence des districts spéciaux, sont considérées sur le plan légal comme une composante du gouvernement local et méritent qu'on les traite séparément.

Il existe deux types d'entreprises municipales. D'abord, il y a les organismes auxiliaires qui jouissent d'une certaine marge d'indépendance quoiqu'insuffisante pour que soit conféré à ces organismes le statut de district spécial. Ensuite, il y a les entreprises municipales qui sont davantage intégrées au gouvernement local et dont toute l'activité est financée par les revenus provenant de tarifs, de droits ou d'autres prix publics. À l'intérieur de ces deux grands types, on distingue aussi trois principales catégories d'entreprises municipales de services publics.

Dans la première catégorie (organismes autonomes), on retrouve les entreprises municipales qui sont des pendants d'entreprises privées non réglementées et qui, pour diverses raisons, peuvent être exploitées par le gouvernement local. Il y a des cas où ce

sont les gouvernements locaux qui assument certaines activités, par suite d'un manque d'intérêt de la part du secteur privé à fournir le service en question à un prix raisonnable. De telles entreprises municipales de services publics se retrouvent notamment dans les secteurs de l'habitation, des stades, des équipements et installations en loisirs (tels les clubs de golf, les courts de tennis, les patinoires), des centres de congrès, des aires de stationnement, des marchés municipaux, des magasins de boissons alcoolisées et quelques universités municipales.

Dans la seconde catégorie (entreprises), on trouve des entreprises qui peuvent appartenir à un particulier mais qui, par ailleurs, sont sujettes à une réglementation d'état ou de gouvernement fédéral sur les prix et la production. Cette catégorie comprend des services d'utilité publique telles les compagnies de distribution d'eau, de gaz, d'électricité et de transport en commun. Ce type d'entreprises se caractérise par le fait qu'elles nécessitent des investissements massifs de capitaux, ces capitaux étant obtenus par l'émission d'obligations garanties par les revenus d'exploitation et par les tarifs, droits et autres prix. Elles peuvent être partiellement subventionnées lorsque cela est nécessaire.

La troisième et dernière catégorie comprend les entreprises municipales par le biais desquelles les gouvernements locaux fournissent des services quasi-publics à un prix donné. Ces services sont, par exemple, les aéroports, les installations portuaires, les ponts, les tunnels, les autoroutes à péage telles que le **New York's Triborough Bridge** et le **Tunnel Authority**, ainsi que les projets de rénovation urbaine. Ces entités que nous venons de décrire peuvent être organisées en services particuliers du gouvernement local, ou jouir d'un statut distinct quasi-indépendant.

Les entreprises municipales de services publics diffèrent des districts spéciaux indépendants en ce que, généralement, elles sont politiquement responsables envers le gouvernement dont elles dépendent. De plus, les profits de ces entreprises, s'il y en a, peuvent servir à subventionner d'autres activités gouvernementales. Corollairement, il arrive parfois que ces entreprises soient elles-mêmes subventionnées par d'autres revenus généraux. Cette possibilité de chevauchement des ressources financières au niveau de l'entreprise municipale ne se retrouve toutefois pas au niveau du district spécial tout à fait indépendant.

Quant à la dette, les entreprises municipales de services publics adoptent les mêmes politiques que celles des districts spéciaux. En effet, elles utilisent largement les obligations garanties sur les revenus d'exploitation, obligations dont le financement repose principalement sur les droits aux usagers. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des entreprises municipales de services d'utilité publique. La plus grande exception à cette règle est la ville de New York qui assure le financement du service de la dette encourue pour le réseau d'aqueduc et pour le transport en commun, par les obligations garanties par les revenus généraux.

Une question fort importante qu'on se posait déjà au XIXe siècle demeure celle-ci: Est-il, oui ou non, préférable que l'entreprise municipale de services publics appartienne au secteur public; devrait-elle appartenir au secteur privé et être contrôlée par le secteur public? Déjà, à cette époque, plusieurs franchises ont été accordées au secteur privé pour qu'il fournisse les services de distribution d'eau, de gaz, d'électricité et de transport public. Par la suite, les services d'utilité publique commencèrent à être assurés par le secteur public en réaction au comportement présumément abusif et malhonnête de quelques entreprises de services publics à intérêts privés. Il peut être souhaitable que les services d'utilité publique soient du ressort du gouvernement local, si cela permet de diminuer les coûts d'exploitation et d'arriver à un niveau d'efficacité supérieur à ce qu'atteindrait l'entreprise privée réglementée qui exercerait la même fonction. Cependant, « dans le meilleur des mondes » où tout fonctionnerait selon un régime idéal, la formule « organisme privé » ou « organisme public » importerait peu.

Le plus grand problème auquel se sont heurtées les entreprises municipales au cours des dernières années, est celui des systèmes de transport en commun qui, on le sait, fonctionnent généralement à perte. Malheureusement, nous n'avons pas encore réussi à déterminer si les transports en commun ne devraient pas être assurés par des entreprises municipales de services publics, ou être du ressort d'un niveau supérieur de gouvernement, ou s'ils ne devraient pas être confiés à des entreprises privées que l'on subventionnerait à cette fin. Il existe toutefois une solution intermédiaire qui consiste à relever de la faillite les compagnies privées d'autobus en les faisant des entreprises publiques de transport en commun. Celles-ci sont actuellement contrôlées par une diversité de gouvernements locaux et de districts spéciaux et elles sont financées par des taxes locales générales et/ou par des subventions des gouvernements fédéral ou d'état.

L'application d'un système de prix par le gouvernement local

Dans notre exposé sur les districts spéciaux, lorsque nous avons souligné que les droits aux usagers constituaient un facteur déterminant du caractère financier de ces districts, nous avons parlé des faits qui ont suscité un intérêt d'ordre pratique pour l'utilisation de tels droits. Il a aussi été question de développements théoriques qui permettraient de justifier une plus grande utilisation des droits (ou système de prix) dans le but de soutenir financièrement des activités gouvernementales.[10]

La première de ces théories concerne la nature des biens et services publics et tente de distinguer ceux pour lesquels on peut charger un droit, un tarif ou un prix, de ceux pour lesquels on ne peut le faire. La deuxième théorie cherche à savoir à quel point un système de prix dans le secteur public peut contribuer à ce que les économistes appellent l'efficacité distributive. La troisième théorie se préoccupe de trouver de quelle façon un système de prix pourra corriger ou changer les événements indésirables qui sont pourtant étroitement liés à notre type actuel d'activité économique, comme l'embouteillage sur les autoroutes, la pollution de l'eau, de l'air et de l'environnement. En quatrième lieu, on a repris, sous un aspect nouveau, l'étude du concept d'équité. Finalement, une attention plus minutieuse a été portée à la théorie de la fixation des prix des produits des industries dont le prix de revient est décroissant (c'est-à-dire la théorie de la fixation des prix par le coût marginal). Cette théorie a été développée dans le cadre des aspects financiers des services d'utilité publique. Tous ces concepts que nous venons de mentionner font chacun l'objet d'étude des prochaines lignes.

Les biens et services publics

De nos jours, les gouvernements fournissent une très grande variété de biens et services. Dans une certaine mesure, beaucoup de ceux-ci s'apparentent à des biens et services qu'offre le secteur privé, par les caractéristiques suivantes: ces biens et services peuvent être répartis par unité de population; les avantages qu'ils procurent sont indépendants les uns des autres; les individus et les entreprises d'affaires peuvent ne pas être admis à profiter de ces avantages, sans que les coûts en soient indûment accrus pour autant. D'un autre côté, il y a les biens et services qu'on identifie comme biens publics ou collectifs. Ceux-ci ne peuvent pas être distribués de façon discriminatoire (c'est-à-dire ne bénéficier qu'à une partie de la population). De plus, il est difficile de priver d'éventuels usagers des avantages que ces biens procurent sans augmenter exagérément les coûts. Un exemple type de cette dernière affirmation est sans aucun doute la défense nationale. Dans le cas d'un bien strictement public, la société tout entière est en droit de profiter de ses avantages. Puisque les avantages profitent à toute la collectivité, il n'est vraiment pas possible de vendre ces biens et services, ni d'utiliser les prix du marché pour en répartir les coûts et bénéfices. Par contre, il est possible de vendre ou d'utiliser les prix du marché dans le cas de distribution de biens « privés », même si ceux-ci sont produits par une entité gouvernementale. En fait, plusieurs services gouvernementaux se situent évidemment quelque part entre le secteur strictement privé et le secteur strictement public.

Il est peu probable que les gouvernements locaux, en tant qu'entités distinctes du gouvernement national, puissent fournir un grand nombre de biens publics à la collectivité. En effet, de par la nature des fonctions qu'ils assument et à cause de la limitation du territoire géographique qu'ils couvrent, les gouvernements locaux assurent nombre de services dont les bénéfices sont nécessairement collectifs, et desquels des individus peuvent être exclus (bien entendu, chacune des activités gouvernementales comporte un fort pourcentage d'avantages pour la collectivité, car si ce n'était pas le cas, ces activités n'auraient pas leur raison d'être à l'intérieur d'un gouvernement.) C'est ainsi que les droits perçus servent largement au financement d'un grand nombre d'activités locales. L'illustration 9-1 dresse une liste de ces activités, classées par fonction, telle que suggérée par le Census Bureau.[11] Cette liste de fonctions met étroitement en parallèle les types et les variétés de districts spéciaux indépendants, de districts dépendants, d'organismes auxiliaires et d'entreprises municipales de services publics.

ILLUSTRATION 9-1.

Services pour lesquels on utilise souvent la tarification. (Source: Adaptation de Selma J. Mushkin, éd. PUBLIC PRICES FOR PUBLIC PRODUCTS, Washington (D.C.): The Urban Institute, 1972, pp. 7-8).

Biens privés comportant une utilité publique du ressort des gouvernements locaux
Services auxiliaires de police
Stationnements
Hôpitaux et services de santé, incluant la radiographie, le service ambulancier et l'immunologie
Services éducatifs auxiliaires, incluant les livres, les goûters, et une grande partie de l'enseignement supérieur
Loisirs, parcs, musées, bibliothèques, et autres installations culturelles
Logement
Alcool

Biens publics souvent assurés par les gouvernements locaux
Installations aéroportuaires
Approvisionnement en eau
Électricité
Gaz
Services de transport en commun, autobus et métro
Distribution de l'eau (aqueduc)

Biens privés comportant une grande utilité publique, généralement assurés par les gouvernements locaux

Égouts
Collecte des ordures (domestiques et commerciales)
Disposition des déchets industriels

Biens privés comportant une grande utilité publique assurés par les gouvernements locaux

Péages des ponts et tunnels
Péages des autoroutes

Objectifs publics primordiaux

Contrôle des cours d'eau
Lutte contre la pollution de l'air
Usage des routes (proposition)

Tous les services locaux dont les bénéfices sont fondamentalement collectifs et pour lesquels on n'applique pas de tarification ne figurent pas dans cette liste. Ces services locaux recouvrent les secteurs de l'éducation primaire et secondaire, les services de police et la protection contre les incendies, les fonctions gouvernementales ordinaires, les activités générales, l'administration financière et l'entretien des édifices publics.[12]

L'accroissement de l'efficacité

On a déjà associé l'utilisation croissante d'un système de prix et de tarification par le gouvernement à un intérêt marqué de ce dernier à contribuer à une plus grande efficacité économique. L'efficacité économique peut être définie comme le fait d'offrir une quantité de biens et services conforme aux besoins exprimés par la collectivité. Comme l'a fait remarquer William Vickrey, si les prix (droits, tarifs, . . .) sont étroitement reliés aux coûts, il y a alors

> « *de sérieuses possibilités d'arriver à une meilleure utilisation des ressources, à une réduction des droits à une moyenne et à une amélioration des services. Ces trois aspects sont inhérents aux politiques de tarification et se conçoivent dans une perspective d'efficacité économique.* »[13]

Là où les biens et services publics impliquent une production dans le secteur privé, l'utilisation d'un système de tarification contribue à guider l'industrie privée vers une utilisation maximale de ses ressources. Un système approprié de tarification permet de fixer des limites raisonnables du nombre d'installations publiques et ce, compte tenu de l'intensité de la demande; il permet de fournir aussi des données de base rationnelles pour prendre des décisions en matière d'investissements nouveaux.

Modification des situations économiques indésirables

L'utilisation de droits et tarifs peut aussi servir à exercer un certain contrôle sur des secteurs qui présentent des conséquences économiques fâcheuses telles la pollution de l'air, la détérioration de l'environnement, la pollution de l'eau et l'encombrement routier. Ces droits publics, en fait, ne sont pas basés sur les avantages reçus, mais bien sur les dommages réels ou virtuels, ou encore sur les coûts sociaux (soit les déséconomies externes).

En 1970, une étude qui a été menée aux niveaux local, d'état et fédéral démontrait que le principe d'imposition de droits qu'on ajusterait selon l'intensité des déséconomies externes, avait été sérieusement pris en considération par les services gouvernementaux concernés. On peut donc s'attendre à un accroissement massif des droits et tarifs appliqués aux secteurs d'activité qui affectent l'environnement.

L'équité

La notion d'équité est aussi une justification de l'utilisation de tarifs publics et de droits aux usagers. Selon John F. Due et Ann F. Friedlaender:

> « *Les normes habituelles d'équité veulent que les personnes paient pour ce qu'elles obtiennent, sauf dans des circonstances très spéciales.* »[14]

Il appert donc que l'application de droits est appropriée, spécialement dans les cas où les avantages individuels peuvent être nullement répartis et où l'intérêt de l'individu, plutôt que l'intérêt social, prédomine. C'est le cas, entre autres, des institutions d'enseignement post-secondaire, et notamment dans plusieurs états où les « junior and community colleges » n'imposent pas de frais de scolarité. À l'autre niveau d'enseignement supérieur (collèges d'état et universités), l'éducation varie de la gratuité à l'imposition de frais de scolarité, quoique dans ce dernier cas, les frais soient inférieurs aux coûts réels. Certaines autorités administratives soutiennent même que les institutions d'enseignement

public municipales ou d'état devraient exiger le coût intégral de l'éducation en y adjoignant toutefois un vaste programme de bourses, et ce, autant pour les institutions d'enseignement publiques que privées. Les méthodes actuelles de financement des institutions publiques d'enseignement supérieur risquent fort d'entraîner une redistribution des taxes et des avantages au profit des classes à revenus supérieurs, lésant ainsi les classes à revenus inférieurs.

On retrouve des avantages nettement individuels dans le cas de plusieurs installations publiques de loisirs, telles que les courts de tennis, les piscines et les terrains de golf. Il semble que la meilleure façon de répartir les coûts et les avantages de pareilles installations est d'imposer des droits aux usagers en en diminuant les taux pour les personnes âgées et pour les jeunes, ainsi que durant les heures creuses.

Il apparaît aussi qu'on puisse logiquement imposer des droits aux usagers, lorsque les avantages et l'utilisation d'un bien ou service dépassent les simples frontières d'un quelconque palier de gouvernement. Un exemple d'une telle situation est l'approvisionnement et le traitement de l'eau potable qui seraient assurés par un palier supérieur de gouvernement. Dans un tel cas, le meilleur moyen de recouvrer les coûts auprès des usagers éloignés est d'utiliser un système de tarification publique. Parfois, il arrive aussi que le gouvernement principal vende un service au prix du gros à un autre palier de gouvernement qui lui, vendra le service en question à un prix de détail. Dans ce cas, le fournisseur, soit le gouvernement principal, doit s'assurer que les droits imputés aux usagers sont au moins aussi élevés que ceux qu'il impose à ses propres citoyens. On trouve des cas de chevauchement de ce genre dans les domaines de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées, des moyens de transport. En fait, tout service qui fournit des avantages directs et pour lequel le bénéficiaire est géographiquement éloigné du centre d'approvisionnement devrait être financé par le biais des droits aux usagers.

Par ailleurs, une grande variété d'installations, tels les ponts et tunnels qui sont largement utilisés par les non-résidents, se finance par les droits de péage et les tarifs. Il existe aussi une autre catégorie d'installations publiques pour lesquelles les citoyens résidents et les visiteurs non-résidents doivent payer un droit d'entrée afin qu'on en couvre les frais et qu'on en contrôle l'utilisation. Sont regroupés dans cette catégorie plusieurs musées municipaux, jardins zoologiques et parcs de loisirs dont l'accès était autrefois gratuit.

La fixation des prix par le coût marginal

Les sciences économiques ont développé une règle fondamentale qui régit la fixation d'un prix optimal qu'on peut exiger en vue d'assurer un bien ou service profitable au bien-être économique de la collectivité. Cette règle s'énonce comme suit: le prix qui est le même pour tous les usagers doit correspondre au plus faible coût moyen total pour toute la période de production. Dans un contexte d'équilibre concurrentiel (entre la production et la consommation), l'utilité marginale que retire le consommateur d'un bien est égale au prix de ce bien, lui-même égal au coût marginal, lequel équivaut au coût moyen à cette étape de la production. Cette règle générale, cependant, est difficilement applicable dans le cas des monopoles naturels où la production pour un marché donné est moins coûteuse lorsqu'elle est assumée par un fournisseur unique, et lorsque les coûts moyens tendent à diminuer au fur et à mesure de la production. La plupart des services gouvernementaux locaux se rapprochent davantage d'une situation de non-concurrence et, conséquemment, la théorie du prix optimal pour le bien-être collectif revêt un caractère beaucoup plus pratique. Cette situation de non-concurrence est d'autant plus vraie pour les entreprises locales d'utilité publique dirigées par des gouvernements locaux. De toute façon, que ce soit une entreprise appartenant au secteur privé ou au secteur public, la concurrence est presque inexistante, parce que les éléments monopolistiques sont prédominants et que la production et les prix sont fixés par réglementation ou décisions publiques.

Selon la théorie économique, une fois qu'est mise en place une installation qui a nécessité des investissements massifs en capitaux et lorsque cette installation opère selon une échelle de coûts décroissants, il faut maximiser l'utilité de ladite installation, afin d'atteindre l'objectif général qui est le bien-être général de la population. En appliquant la règle de la fixation des prix par le coût marginal plutôt que le principe traditionnel de la fixation des prix par le coût moyen, on peut atteindre l'efficacité économique lorsque la demande est satisfaite et que le prix final équivaut au coût marginal (c'est-à-dire accroissement du coût résultant de la production d'une unité additionnelle). Aussi longtemps que le prix obtenu excède ou équivaut au coût marginal il apparaît que le bien-être des citoyens ne peut qu'être augmenté par la production même de cette unité additionnelle. Cependant, un problème surgit chez les industries à coûts décroissants lorsque, selon le langage des économistes, la courbe de demande croise celle du coût marginal en-dessous du coût moyen unitaire de la production à ce niveau (incluant les frais généraux et les coûts en capital). Dans ce cas précis, la fixation des prix par le coût marginal (lequel peut être nul dans le cas, par exemple, d'un véhicule supplémentaire qui traverse un pont) signifie que les revenus totaux ne couvriront pas les coûts en capital et qu'il faudra alors combler le déficit à l'aide d'autres sources de revenus. On soutient aussi que cette dernière situation peut quand même aller dans le sens du bien-être économique, tant et aussi longtemps que le déficit sera financé à l'aide de modes de taxation générale ne comportant pas d'effets de distorsion économique. Aussi n'arriverait-on pas à accroître le bien-être économique de la collectivité si on tentait de financer le déficit à l'aide d'une taxe d'accise discriminatoire qui serait levée sur d'autres produits ou services.

James M. Buchanan nous expose, à l'aide d'un exemple pratique, soit la tarification d'un système d'égouts, le problème que pose la fixation des prix par le coût marginal lorsqu'on l'applique pour fixer les tarifs, dans l'exemple qui nous préoccupe, du système d'égouts:

« On estime que le coût moyen pour installer un réseau d'égouts, est de 500 $ par résident, mais que le coût marginal pour rattacher des habitations supplémentaires ne s'élèverait qu'à 400 $ par résident. Ainsi, si on utilise le système de fixation des prix par le coût moyen, il en résultera que tous les citoyens qui désirent se rattacher au système d'égouts devront payer chacun 500 $. Par contre, si on adopte comme solution la fixation des prix par le coût marginal, la tarification se chiffrera à 400 $ pour chaque résident. Toutefois, si chacun d'eux paie uniquement 400 $, la somme totale qui sera perçue auprès de tous les citoyens ne suffira pas à défrayer les coûts de l'installation du réseau. En fait, plusieurs résidents qui étaient prêts à débourser 400 $ ne seront pas disposés à donner 500 $ pour être rattachés au réseau, sachant qu'il peut leur en coûter moins de 500 $. Cette situation présente des caractéristiques manifestes d'inefficacité, mais comment peut-on résoudre l'antagonisme existant entre la notion de rendement en tant que critère d'investissement et la notion de fixation du prix optimal? Les réponses à cette question demeurent tout à fait insatisfaisantes, tant au niveau pratique que théorique. »[15]

Dans le cas des services d'utilité publique appartenant à des intérêts privés, on fixe généralement le prix du service sur le coût moyen, en s'assurant que les revenus provenant de la tarification rembourseront les coûts directs de production, qu'ils fourniront des fonds suffisants pour l'amortissement et qu'ils assurent un taux raisonnable de rendement du capital investi. Même à cela, on soutient qu'il serait préférable de fixer les prix par le coût marginal et de subventionner l'entreprise par les revenus généraux.[16]

Nous avons déjà souligné que lorsqu'on veut atteindre une utilisation maximale d'un service, en appliquant les principes du coût marginal, le taux de rendement peut ne pas être suffisant pour couvrir le coût total de l'installation et de l'exploitation du service. C'est à ce moment que se pose inévitablement une question d'ordre politique: Laquelle des unités gouvernementales devra assumer le financement du déficit encouru? Si l'installation en question appartient au gouvernement et si les services qu'elle offre sont jugés

comme apportant suffisamment d'avantages collectifs, il est alors possible d'imposer une variété de taxes d'ensemble qui épongeront le déficit. La situation, cependant, sera totalement différente si l'installation relève d'un district spécial ou d'une entreprise locale, car ces deux organismes s'appuient sur une base d'autofinancement et n'ont aucun pouvoir de taxation. Dans ce dernier cas, les deux objectifs qu'on veut atteindre sont contradictoires: l'efficacité économique et la suffisance financière. La limite à l'utilisation des taxes d'ensemble pour supporter financièrement une installation à coûts décroissants, dépendra de l'importance que la collectivité accordera à la façon dont seront répartis les avantages. Cela dépendra aussi de la capacité de cette même collectivité de subventionner l'activité ou le service en question, à l'aide des revenus fiscaux généraux. Bien entendu, plusieurs districts spéciaux n'ont toutefois pas ce choix.

La tarification au prix limite

Le problème de la politique de la fixation du prix au niveau limite se clarifie lorsque la demande et/ou le coût marginal d'une unité additionnelle de production varient grandement selon les différentes périodes de temps. On a souvent proposé d'imposer des prix plus élevés lorsque la demande était très forte, et de réduire les prix durant les périodes creuses. On suppose alors que ces écarts dans les prix contribueront à rendre plus rationnelle l'utilisation des services publics. De toute façon, la tarification est fort justifiée surtout quand, aux heures de pointe, l'usager paie pour le coût en production maximale occasionnée par la demande du consommateur même.

Un exemple de cette affirmation consiste à hausser les tarifs du transport en commun durant les heures de pointe et à les abaisser aux heures creuses afin de régulariser la demande et de réduire les coûts totaux. Cette façon d'agir est motivée lorsque la production atteint sa capacité maximale durant les heures de pointe et qu'il y a un excédent de capacité durant les heures creuses. De plus, on pourrait même accroître l'utilisation du service si un nombre significatif d'usagers décidaient de modifier leurs heures de transport et de voyager pendant les heures creuses, plutôt que durant les heures de pointe. La même logique peut s'appliquer au problème de l'embouteillage routier et à celui de la surcharge d'électricité aux heures de pointe. Dans les deux cas, on pourrait inciter les usagers à diminuer leur utilisation en imposant des tarifs plus élevés aux heures de pointe, et les encourager à utiliser ces services en périodes creuses en diminuant les tarifs.

Les districts spéciaux et la ville centrale

On remarque que les districts spéciaux entretiennent aussi des rapports très importants avec les villes centrales ou villes-mères. Dans ce contexte, les problèmes que pose aux villes centrales la délimitation géographique du champ d'action des organismes spéciaux indépendants et auxiliaires, dépendent beaucoup des dispositions constitutionnelles et statutaires en vigueur dans les divers états. Néanmoins, nous pouvons déjà faire quelques observations générales.

Un sérieux argument favorisant la création de nombreux districts spéciaux et organismes auxiliaires veut que de telles unités seraient indépendantes du processus politique et qu'elles pourraient fonctionner avec, comme base, une équipe de spécialistes. C'est d'ailleurs l'explication fondamentale qu'on avance dans le cas des districts spéciaux qui font partie intégrante des villes centrales des régions métropolitaines des États-Unis. Le plus bel exemple de cette situation est le district scolaire indépendant mais limitrophe créé pour échapper aux contrôles politiques et administratifs globaux du gouvernement concerné. De fait, ces districts scolaires fonctionnent selon des contrôles financiers complètement différents de ceux qui existent généralement dans les gouvernements ordinaires. Ceci est aussi vrai pour la plupart des districts spéciaux indépendants et même auxiliaires qui ont beaucoup moins de restrictions de taxation et moins de limites d'emprunt que les autres gouvernements engagés dans des activités pourtant similaires.

D'un autre côté, les avantages dont jouissent les districts spéciaux indépendants peuvent parfois être aussi des inconvénients. Par exemple, le fait, d'une part, que les districts spéciaux puissent recueillir leurs propres sources de revenus leur permet de fonctionner indépendamment des projets (et des problèmes) liés aux objectifs généraux des gouvernements municipaux et, à cet égard, indépendamment des autres organismes gouvernementaux qui fournissent des services aux citoyens. D'autre part, cet isolement du pouvoir public et du processus politique courants peut leur nuire du fait qu'ils fonctionnent sans aucune coordination avec les autres gouvernements. Ce phénomène était beaucoup plus marqué pour plusieurs organismes spéciaux créés sous l'égide du gouvernement fédéral, pendant les années '60. Plusieurs autres difficultés sont alors apparues qui concernaient le contrôle et la coordination des districts spéciaux, et des corporations publiques semi-autonomes assurant le logement, les réseaux d'égout et le transport.

Les raisons évoquées pour l'établissement des districts spéciaux non limitrophes – plus particulièrement ceux qui couvrent la zone métropolitaine plutôt que la ville centrale – sont quelque peu différentes. C'est ainsi que les avantages des districts des zones métropolitaines consistent en leur caractère prétendument apolitique et au fait qu'ils sont administrés par des spécialistes. Leur principal avantage, toutefois, est leur flexibilité géographique qui leur permet de planifier des services et de desservir une zone géographique plus uniforme que celle délimitée par les frontières municipales. Ceci est tout spécialement vrai dans le cas des districts de la zone métropolitaine qui offrent les services d'aqueduc, de transport, les réseaux d'égouts et les services portuaires. Enfin, les avantages que procurent les districts scolaires de la zone métropolitaine proviennent de leur capacité à desservir une population plus diversifiée et à offrir un plus vaste choix de cours et de programmes que ne pourrait le faire un territoire politique plus restreint et du fait qu'ils reposent sur une assiette fiscale plus grande.

Malgré tous ces avantages, on a quand même l'impression que ces divers districts ont pu nuire au développement des villes. Il a d'ailleurs été établi que cesdites villes ont fourni le capital pour l'investissement initial et les ressources humaines et technologiques, et qu'elles ont financé les installations qui ont contribué à ce qu'une partie florissante de la population aille s'établir dans les localités avoisinantes de la ville centrale. Bref, d'aucuns affirment que les biens et services publics assurés par les districts spéciaux et par les pouvoirs publics ont créé un exode vers les banlieues, ce qui laisse la ville centrale dans la position économique la plus difficile à soutenir de toute la zone métropolitaine. De plus, on pense que les districts indépendants ont pu empêcher la coordination de la planification et de l'administration, coordination qui se révèle maintenant nécessaire pour résoudre les problèmes majeurs des villes. Dans plusieurs cas, la coordination entre les districts spéciaux et les autres organismes auxiliaires n'a même pas eu lieu. Enfin, ce problème de coordination s'est aggravé non seulement en raison de l'absence de relations entre les villes et leurs districts spéciaux, mais aussi en raison de l'absence de relations entre les villes et les districts scolaires, les comtés, les états et le gouvernement fédéral. En somme, il semble n'y avoir aucune solution facile à ce grave problème.

Les cas de chevauchement dans les grandes villes et leurs conséquences au niveau de la dette et sur le plan fiscal

Dans plusieurs municipalités, l'existence des districts spéciaux a souvent conduit à l'élaboration de modèles complexes concernant l'emprunt et la fiscalité. Ce problème revêt d'ailleurs une importance capitale pour les gestionnaires qui s'occupent de questions financières au sein des municipalités. La situation est particulièrement compliquée là où les activités de plusieurs districts spéciaux se chevauchent à l'intérieur d'une même ville, et là où, au sein d'une même municipalité, on retrouve une grande variété de districts spéciaux et de zones fiscales spéciales. Quant aux problèmes relatifs au chevauchement de la taxe et de la dette, ils ne se rapportent qu'à quelques cas uniques, comme lorsque

le district spécial a été créé en tout premier lieu pour échapper aux restrictions juridiques sur la taxation et l'endettement des municipalités.

Dans le cas où l'action des districts spéciaux s'étend à plusieurs municipalités, on fait face à un problème de ventilation des coûts. On pourrait cependant résoudre ce problème de financement en appliquant une taxe foncière uniforme. Par contre, si un district spécial souhaite asseoir sa fiscalité sur le principe des avantages reçus, le problème devient plus complexe. On peut alors lever des taxes spéciales de secteur ou percevoir des péages ou d'autres droits. Ces droits peuvent être compatibles ou non avec le principe du bien-être public maximal. Néanmoins, l'utilisation de péages est particulièrement généralisée quand, de toute évidence, plusieurs non-résidents utilisent le service qu'offre le district spécial.

Les districts spéciaux dont la grande dimension leur permet d'étendre leurs services sur une plus vaste zone métropolitaine sont un moyen de résoudre un certain type de problèmes que vivent les localités périphériques. Dans plusieurs cas, en effet, l'existence de districts spéciaux évite l'annexion de petites localités à une ville principale. Par contre, même si cela peut être avantageux pour les banlieues, il n'en est pas de même pour les villes centrales. L'une des raisons principales jouant en faveur des districts spéciaux de type métropolitain est que leur existence permet d'éviter la complexité du processus politique associé aux modifications des ententes politiques et des frontières territoriales.

Ce chevauchement occasionne, par contre, des problèmes au niveau de la taxation. Prenons l'exemple où un district spécial offre un service de type commercial qui pourrait être assujetti à l'impôt, si ce même service était assuré par le secteur privé. Cette situation précise a pour conséquence d'aggraver les problèmes de fiscalité de la ville principale. Ce problème pourrait toutefois être atténué si les districts spéciaux consentaient à payer à la municipalité certaines compensations tenant lieu de taxes, ou s'ils lui fournissaient les mêmes services mais à un prix réduit. Toutefois, ces ententes ne sont pas toujours de nature à satisfaire la municipalité.

On peut mieux comprendre le type de problèmes fiscaux que soulève la présence des districts spéciaux et des pouvoirs publics autonomes en regardant le cas des organismes publics locaux d'habitation.

En fait, les habitations construites par ces organismes réduisent considérablement l'assiette fiscale d'une ville, car ces organismes sont généralement exemptés des taxes foncières locales.

Il convient, bien entendu, de faire d'importantes réserves. Si les anciens propriétaires ne se sont pas acquittés du paiement de leurs taxes, ou si la propriété a été abandonnée, dans ces deux cas, les revenus fiscaux de la municipalité n'auraient de toute façon pas été plus importants.[17] Dépendant de la mesure où les organismes indépendants d'habitation effectuent des versements tenant lieu de taxes, ces organismes compensent quelque peu pour leur nature de société non imposable. Bien entendu, ces compensations tenant lieu de taxes ne sont pas une pleine compensation pour les services publics fournis aux occupants de ces habitations.

Quant au problème qui existe dans la relation entre l'organisme d'habitation et la municipalité, il peut être atténué si l'organisme d'habitation fournit de lui-même quelques services. Il pourrait, par exemple, fournir son propre service de police et d'hygiène et ses propres installations de loisirs. Dans bien des cas, les principaux problèmes peuvent ne plus être à ce niveau, mais plutôt surgir entre l'organisme d'habitation et le district scolaire. Quoi qu'il en soit, les conséquences fiscales qui découlent du chevauchement des diverses formes de gouvernements sont nombreuses et complexes.

Conclusion

Tout au long de ce chapitre, nous avons souligné quelques-uns des problèmes théoriques et pratiques concernant les districts spéciaux et la tarification municipale. Il serait maintenant intéressant d'examiner brièvement toutes ces questions dans leur contexte local, d'état et fédéral. Dans une telle perspective, il est clair que les problèmes d'organisation gouvernementale, spécialement ceux se rapportant aux districts spéciaux, sont associés aux nombreuses tendances observées dans le domaine de la production des services publics. Ainsi, les nouvelles priorités de la collectivité et un accroissement énorme des emprunts au niveau du secteur public local, ont entraîné la création de nouveaux types d'organisation gouvernementale et la modification de la structure actuelle du gouvernement local. Par conséquent, il faut voir que le problème relatif aux districts spéciaux n'est pas lié uniquement au dénombrement des districts spéciaux indépendants, mais aussi à leurs nombreux champs d'action qui recoupent ceux du gouvernement municipal dans ses objectifs généraux.

Fondamentalement, les districts spéciaux ont été créés d'abord, pour que soit mieux réparti le financement des projets d'investissement, grâce à une utilisation plus étendue des sources de revenus non fiscales et, deuxièmement, pour fournir des services qui, à cause des frontières géographiques et des restrictions légales, ne peuvent pas être assurés par les gouvernements locaux dans le cadre de leurs objectifs généraux. De fait, ces deux objectifs ont été atteints grâce à la création de districts spéciaux indépendants et d'organismes quasi indépendants. Mais, dans le cadre des objectifs généraux que s'est fixé le gouvernement, celui-ci juge que les districts spéciaux indépendants ont compliqué le processus de planification, même si, dans le passé, on les considérait comme une source d'avantages fiscaux majeurs. Toutefois, de récents développements sur le partage des revenus peuvent donner lieu à une reconsidération de quelques-uns des avantages présumés que présentent les districts spéciaux. Dans l'optique où ces derniers sont créés pour suppléer aux gouvernements dans la réalisation de leurs objectifs généraux, tout particulièrement dans les zones suburbaines, le rôle et la nature de ces districts devront être réévalués.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans ce chapitre, les districts spéciaux, plus que tout autre organisme, utilisent largement la tarification publique, puisque, de plus en plus, leur financement repose sur des sources de revenus non fiscales. On retrouve la plus forte utilisation de la tarification publique là où on assure les services d'utilité publique prévus dans les objectifs généraux des gouvernements, et là où certaines entreprises souvent organisées comme des districts spéciaux assument des fonctions de type gouvernemental.

L'utilisation d'un système de prix (tarification) sur les biens et services publics soulève deux points d'argumentation. Le premier argument soutient que, grâce à ce système de tarification, on pourrait atteindre une plus grande efficacité économique, un meilleur contrôle de la circulation routière et de la pollution et une plus grande satisfaction des besoins en revenus. L'autre argument reconnaît certains effets que peut produire sur l'équité l'utilisation d'un tel système. De récents développements, particulièrement en écologie, laissent entrevoir des politiques de tarification encore plus complexes afin de faciliter la lutte contre la pollution de l'environnement. En même temps que l'élaboration de nouvelles politiques de tarification, il semblerait qu'on puisse arriver à une utilisation plus grande et plus efficace de la taxation étant donné la tendance à l'expansion que connaît le système de partage des revenus.

BIBLIOGRAPHIE

1. BOLLENS, John C., SPECIAL DISTRICT GOVERNMENTS IN THE UNITED STATES (Berkeley: University of California Press, 1957).

2. SMITH, Robert G., PUBLIC AUTHORITIES IN URBAN AREAS (Washington (D.C.): National Association of Counties, 1969); aussi Robert G. Smith, PUBLIC AUTHORITIES, SPECIAL DISTRICTS AND LOCAL GOVERNMENT (Washington (D.C.): National Association of Counties, 1964).

3. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, THE PROBLEM OF SPECIAL DISTRICTS IN AMERICAN GOVERNMENTS (Washington (D.C.): Government Printing Office, 1964).

4. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1972 CENSUS OF GOVERNMENTS, vol. 4, no 2: FINANCES OF SPECIAL DISTRICTS (Washington (D.C.): Government Printing Office, 1972) voir aussi l'ouvrage correspondant du 1967 Census of Governments.

5. Voir l'exposé dans U.S. Bureau of the Census, 1972 CENSUS OF GOVERNMENTS, vol. 1: GOVERNMENTAL ORGANIZATION, pp. 4-5.

6. U.S. Bureau of the Census, 1972 CENSUS OF GOVERNMENTS: GOVERNMENTAL UNITS IN 1972, Preliminary Report No 1, p. 4.

7. Ibid.

8. U.S. Bureau of the Census, 1967 CENSUS OF GOVERNMENTS: HISTORICAL STATISTICS ON GOVERNMENTAL FINANCES AND EMPLOYMENT, p. 135.

9. Ibid., p. 137.

10. MUSHKIN, Selma, éd., PUBLIC PRICES FOR PUBLIC PRODUCTS (Washington (D.C.): The Urban Institute, 1972); voir aussi l'exposé au chapitre 2 du présent ouvrage.

11. Adaptation de Mushkin, PUBLIC PRICES FOR PUBLIC PRODUCTS, pp. 7-8.

12. Voir dans Mushkin, PUBLIC PRICES FOR PUBLIC PRODUCTS, un exposé sur la possibilité d'utiliser la tarification pour les services de police et de protection contre les incendies.

13. VICKREY, William I., ibid., pp. 530-72.

14. DUE, John F. et FRIEDLAENDER, Ann F., GOVERNMENT FINANCE: ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR, 5e éd., (Homewood (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1973), p. 100.

15. BUCHANAN, James M., THE PUBLIC FINANCES (Homewood (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1970), pp. 459-60; voir aussi l'exposé au chapitre 2 de cet ouvrage.

16. Le problème des industries à coûts déclinants et de la détermination des coûts marginaux est peut-être beaucoup moins grand qu'on le croyait avant. Si on ajoute les coûts sociaux réels, incluant les dommages écologiques, aux coûts directs d'un grand nombre de services publics, les coûts marginaux peuvent augmenter beaucoup plus rapidement que le laissaient croire les premiers chiffres. Peut-être les prix des services sont-ils évalués, sous ce rapport, à un niveau trop bas.

17. Évidemment, l'exode est un symptôme et non pas une cause de la détérioration de la situation économique. Une ville qui fait face à un exode doit tenter de savoir si ce sont des politiques fiscales irréalistes, un mauvais code du logement, ou l'état des relations entre propriétaires et locataires qui encouragent les premiers à abandonner leurs propriétés.

Partie III

Les relations fiscales intergouvernementales

Introduction

*« La question des relations entre les états et le gouvernement fédéral se situe au centre de notre système constitutionnel. Aucune génération ne pourra acquérir, une fois pour toutes, la maîtrise en ce domaine car le problème en est un de croissance et que chaque stade de notre développement politique et économique y ajoute un nouvel aspect et suscite de nouvelles difficultés. »**

Woodrow Wilson

La question des relations intergouvernementales, comme l'a si bien compris Woodrow Wilson, se situe au coeur même de la vie constitutionnelle américaine, cela étant plus que jamais observable durant les années '70, décennie de changements sans précédents. On a d'ailleurs pu lire dans une revue notoire de sciences politiques qui consacrait un numéro spécial à ce sujet: « les relations intergouvernementales sont maintenant la pierre angulaire de l'activité du gouvernement des États-Unis, et elles le resteront vraisemblablement »[1].

Évidemment, c'est l'aspect financier de ce processus intergouvernemental qui retiendra ici notre attention. En effet, les gérants municipaux, les administrateurs financiers et les professionnels du gouvernement local constatent que, de plus en plus, leurs activités quotidiennes les mettent en rapport avec une variété d'organismes gouvernementaux tant au niveau local, qu'aux niveaux d'état et fédéral.

La partie III de ce livre présente donc deux chapitres respectivement écrits par deux spécialistes en la matière. Ces auteurs tentent de situer, dans une vaste perspective philosophique, les principes sous-jacents à l'aspect financier des relations intergouvernementales. Ils soulignent en même temps les principales caractéristiques des relations intergouvernementales du début des années '70, avec données à l'appui se rapportant à des années témoins. Notons que, l'entrée en vigueur du partage des revenus par le biais du **State and Local Fiscal Assistance Act** » de 1972 est récente nous n'avons pas cherché à en faire une étude approfondie, cependant, nous y avons fait référence[2].

---

* (traduction libre)

Au cours du chapitre 10, Werner Z. Hirsch aborde le problème des relations financières intergouvernementales dans une perspective « métropolitaine » appuyant sur les problèmes des villes centrales, des banlieues et des territoires limitrophes, problèmes qui sont le lot de tous les gouvernements urbains. Dans ce chapitre, nous étudierons de près certains des facteurs qui ont suscité une plus grande demande en services municipaux, en insistant plus spécialement sur les zones métropolitaines. Dans le cadre de notre analyse économique, nous parlerons aussi des facteurs démographiques et des changements massifs survenus dans la composition sociale de nos villes au cours des toutes dernières décennies. Cet accroissement de la demande en services municipaux dans les zones métropolitaines a donné lieu à des problèmes de production et de fourniture des services, notamment lorsqu'il s'agissait de déterminer quels seraient les moyens utilisés pour répondre à la demande et quel serait le niveau de service offert. Le chapitre se poursuit avec une analyse des moyens de production et de la technologie et avec une étude du morcellement gouvernemental et des effets de chevauchement qu'il entraîne; nous y soulignons aussi l'existence de circonstances d'ordre physique ou organisationnel qui peuvent empêcher la fourniture de tel ou tel service. Enfin, après avoir étudié la situation financière propre aux zones métropolitaines, nous proposerons des solutions pour corriger le déséquilibre financier qui est devenu une caractéristique dominante des gouvernements municipaux situés dans les régions métropolitaines.

Au chapitre 11, le distingué James A. Maxwell nous fait part de son point de vue sur les aspects financiers régissant entre eux les gouvernements fédéral, d'état et local. Il nous présente d'abord un bref aperçu historique sur le sujet, puis il analyse les diverses facettes caractérisant les versements effectués par le fédéral aux autres paliers de gouvernements. Il soulève aussi des points touchant la philosophie législative et financière qu'on applique à des domaines tels que l'aide sociale, la santé publique, l'éducation, le réseau routier et les subventions fédérales, via les gouvernements locaux. Il n'hésite pas à critiquer sévèrement ce qu'il considère être des erreurs commises dans des domaines où tous sont d'accord pour dire qu'il y a matière à controverse. À la suite d'une brève étude des principes sous-jacents au partage des revenus, Maxwell analyse les versements accordés par les états aux gouvernements locaux. Ainsi, il souligne les catégories de dépenses intergouvernementales d'état faites à titre de soutien général et dans des domaines tels que l'éducation, le bien-être social, le réseau routier, la santé et les hôpitaux, la rénovation et le développement urbains. En conclusion, nous résumerons la situation.

BIBLIOGRAPHIE

(1) LEACH, Richard H. préface de l'éditeur, « Intergovernmental Relations in America Today », THE ANNALS 416 (novembre 1974): xi.

(2) Pour une étude plus approfondie, voir Richard P. Nathan, Allen D. Manvel, Susannah E. Calkins and Associates, MONITORING REVENUE SHARING (Washington (D.C.): Brooking Institution, 1975).

Chapitre X

Les problèmes des zones métropolitaines

*« J'ai déjà parlé de la nécessité de maintenir l'action des divers ministères, de même que des autres instances de notre pays, à l'intérieur de leurs domaines respectifs de juridiction. Dans certains cas, cet objectif peut se révéler difficile à réaliser, chacun de ces organismes revendiquant des pouvoirs qui sont souvent mal définis. »**

William Henry Harrison

Dans tout le pays, nombre de municipalités ont eu à subir de fortes contraintes durant les années '70. Cette situation n'est pas nouvelle en elle-même. Ce qui est nouveau, c'est que ces contraintes se sont amplifiées au cours des dernières années, du fait que les dépenses augmentaient plus rapidement que les revenus. L'année financière 1970 nous servira de modèle pour illustrer cette tendance. Au cours de cette année, les dépenses municipales ont excédé les revenus de 1,5 milliards de dollars[1]. Plus spécifiquement, les municipalités ont retiré 32,7 milliards en revenus de tout genre alors qu'elles déboursaient 34,2 milliards en dépenses de roulement et en dépenses d'investissement. Comparativement à l'année précédente, les revenus ont donc augmenté de 10% alors que les dépenses totales se sont accrues de 12% au milieu des années '70, comme en sont très conscients les responsables des finances municipales, ce déséquilibre financier était observable aussi bien dans les grandes villes que dans les petites. Ces pressions financières ont toutefois été quelque peu allégées par le rôle joué par le système de partage des revenus.

On peut également observer que ce tableau défavorable de la situation financière des municipalités caractérise plus particulièrement les villes centrales américaines où la demande de services a augmenté beaucoup plus rapidement que la volonté ou la capacité des citoyens à pourvoir les fonds requis. Ce déséquilibre entre les demandes des citoyens en services municipaux et leur volonté et capacité de payer constitue l'élément fondamental des problèmes financiers des municipalités. Cette situation est d'autant plus pénible que, durant les décennies qui ont précédé les années '70, les villes centrales avaient connu un surplus de ressources financières, ce qui leur permettait de répondre à

---

* Traduction libre

une demande de services relativement élevée. Il apparaît donc, à l'instar des conclusions du chapitre I, que la fourniture de services municipaux dans les grandes zones métropolitaines est un des problèmes contemporains les plus importants de la gestion des finances locales.

Nous nous attarderons, dans ce chapitre, à une analyse économique des problèmes financiers des zones métropolitaines. Nous y poursuivrons deux objectifs principaux: d'une part, nous décrirons certaines caractéristiques économiques des services municipaux et, d'autre part, nous établirons les liens entre ces caractéristiques et les problèmes relatifs à la vie et au développement métropolitains. Nous décrirons d'abord certains traits caractéristiques de la demande de services municipaux, pour ensuite caractériser l'aspect « fourniture » de ces services, en nous rapportant à la nature des apports des gouvernements municipaux, à la technologie utilisée et au milieu où ces services sont fournis. Une attention toute spéciale est accordée au problèmes du morcellement des zones métropolitaines ainsi qu'à certaines conditions physiques et organisationnelles qui peuvent entraver la fourniture desdits services. Nous poursuivrons cette analyse par une description de certaines exigences de financement, difficiles à concilier avec les conditions déjà mentionnées. En conclusion, nous décrirons et analyserons certaines solutions susceptibles de remédier au déséquilibre financier que connaissent les gouvernements municipaux en zones métropolitaines. L'étude de ces solutions portera principalement sur les relations financières intergouvernementales, sur la révision des structures gouvernementales des zones métropolitaines et sur la possibilité qu'elles ont d'arriver d'une façon autonome à une plus grande efficacité.

La demande de services municipaux: aspects caractéristiques

Dès le début des années '70, un aspect fondamental du patrimoine urbain est venu influencer la demande des citoyens en services municipaux. Quel est cet aspect fondamental qui modelait la demande des citoyens?

Foncièrement, les zones urbaines d'Amérique étaient loin d'être homogènes. En fait, la plupart des banlieues étaient habitées par la classe ouvrière., la classe moyenne et les riches Américains, tandis que les villes centrales devenaient de plus en plus le refuge des pauvres. Ces différences dans les revenus ont grandement influencé la demande des citoyens urbains en services publics, comme en fait foi d'ailleurs les données du recensement de 1970.

Caractéristiques des changements démographiques

Le recensement de 1970 indique qu'alors que la population totale des États-Unis avait augmentée de 12% depuis 1960, celle des zones métropolitaines s'était accrue de 15%. À l'intérieur des zones métropolitaines, c'est dans les banlieues que s'est concentrée cette augmentation de la population. En plus de ces changements numériques de la population, le recensement fait ressortir des modifications dans les caractéristiques démographiques[2], ce qui permet d'expliquer l'origine et la progression des problèmes des zones métropolitaines dans les années '70. Nous les résumerons comme suit:

— Au cours des années '70, environ la moitié des pauvres du pays vivaient dans les zones métropolitaines. En chiffres absolus, la population défavorisée habitait en nombre deux fois plus élevé dans les villes centrales que dans les banlieues. (Voir la définition de la pauvreté donnée par la **U.S. Social Security Administration en 1964**.)

— Entre 1959 et 1967, le nombre de pauvres a diminué de près de 50% dans l'ensemble du pays, mais ce déclin a été plus lent dans les villes-noyaux. En termes relatifs, la population pauvre dans les villes centrales dépassait du double celle des banlieues.

— En 1967, dans les villes centrales des zones métropolitaines de plus d'un million d'habitants, le revenu familial moyen était de 20% inférieur à celui des familles habitant les banlieues de ces villes centrales.

— En 1967, dans les 30 zones métropolitaines les plus vastes, plus de 50% des résidents des villes centrales, âgés de plus de 25 ans, n'avaient pas complété leur cours secondaire, comparativement à un tiers seulement des résidents des banlieues environnantes.

Au début des années '70, la ville centrale était souvent décrite comme un milieu souffrant d'un manque chronique d'investissements commerciaux et d'emplois nouveaux, et affligé par l'exode de la population à revenu moyen et élevé. Cet état de choses entraînait donc une tendance inverse, c'est-à-dire que la ville centrale abritait un nombre de plus en plus élevé de citoyens défavorisés et à faible revenu[3].

Les causes

Il est essentiel de savoir pourquoi les pauvres ont tendance à se concentrer dans les villes centrales plutôt que dans les banlieues. Un certain nombre de réponses ont déjà été avancées sur ce sujet controversé. On dit, par exemple, que les pauvres des régions rurales sont attirés vers les villes par l'espoir d'améliorer leur niveau de vie en s'instruisant davantage et aussi par le fait qu'ils y ont plus de chances de travailler, ou de profiter des différents programmes d'aide sociale. Ce qui les attire également vers les villes, c'est la disponibilité des logements et la possibilité d'y trouver une conjoncture favorable à leur intégration dans une société mieux nantie, grâce à des échanges culturels (on entend par là le processus d'apprentissage et d'adaptation sociale des nouveaux venus; ici, on parle d'adaption plus particulièrement en milieu urbain). Les pauvres (souvent des minorités touchées par la discrimination raciale) demeurent quand même dans les villes centrales en dépit du fait que les emplois se déplacent de plus en plus vers les banlieues et que les systèmes de transport en commun dégénèrent. De plus, la discrimination raciale dont font montre les propriétaires de logements, ainsi que les coûts des logements, font que les gens de couleur qui comptent parmi la plus grande proportion de pauvres, sont obligés de vivre dans les villes centrales. Comme le centre de la ville centrale est ordinairement construit depuis fort longtemps, plusieurs de ses édifices sont désuets. Cependant, la durabilité de ces édifices, les difficultés de regroupement des terrains ainsi que leur coût d'aménagement rendent difficiles la démolition et le remplacement des vieux édifices dans la plupart des villes centrales. Certains de ces vieux immeubles sont les seuls où les citoyens défavorisés des centres urbains peuvent se permettre de vivre. Pour cette raison, les plus vieux quartiers deviennent le port d'attache de plusieurs pauvres et groupes minoritaires qui migrent dans les villes.

Demande accrue de services

Durant les années '60, la montée significative du pouvoir de négociation des défavorisés s'est exprimée sur le plan politique par des demandes accrues en services publics. Apparemment, l'élasticité de la demande par rapport aux revenus des particuliers a augmenté avec le temps et elle était peut-être plus élevée chez le citoyen moyen des villes centrales que chez le résident banlieusard. Le pouvoir de dépenser ou l'élasticité de la demande en services publics formulée par les résidents des villes centrales contraste fortement avec la faible élasticité des revenus municipaux par rapport aux revenus des particuliers (la faible élasticité des revenus municipaux par rapport aux revenus des particuliers étant l'accroissement relatif des recettes municipales par rapport aux revenus des particuliers). C'est plus particulièrement vrai dans le cas de l'impôt foncier sur lequel repose en grande partie l'assiette fiscale des villes centrales.

Quoique nous ne possédions pas de données précises pour les années '60, quant à l'accroissement des services publics par rapport à la demande des classes défavorisées habitant les villes centrales, nous disposons tout de même d'indices généraux.

Par exemple, les dépenses combinées des gouvernements d'état et locaux ont augmenté d'environ 25% entre 1962 et 1967. Les augmentations les plus sensibles ont été observées dans les secteurs de l'éducation (68%); du bien-être social (68%); de la santé et des hôpitaux (52%); la protection civile (46%). Un autre exemple: les cinq plus grandes villes du pays comptant au dessus d'un million d'habitants ont augmenté leurs dépenses de 72% entre 1962 et 1968, malgré l'assez grande stabilité de leur population. Les augmentations se sont réparties comme suit: l'éducation (104%); le bien-être (211%); la santé et les hôpitaux (102%); la protection civile (53%). Ces quatre postes de dépenses se sont accrus de 114%, alors que les dépenses dans les autres catégories augmentaient de 36%[4]. Henry Terrell a également constaté cette pression qu'ont exercée les pauvres sur les dépenses gouvernementales en observant que les dépenses des gouvernements des villes centrales étaient relativement élevées par rapport à leurs revenus[5].

Durant les années '70, les demandes répétées des résidents des villes centrales américaines en vue d'obtenir une variété de services publics ont lourdement affecté les budgets municipaux. Comme nous l'avons vu précédemment, les demandes se sont intensifiées non seulement à cause des conditions de surpopulation, mais aussi à cause des nouvelles attentes qu'entretenait la population au milieu des années '60. Aujourd'hui, cette pression faite sur les dépenses est fortement ressentie dans les villes centrales. En plus des demandes pour de nouveaux services, un changement dans la mentalité des gens a contribué au cours des dernières décennies à augmenter l'élasticité des dépenses pour les services de bien-être. On a en effet commencé à réclamer des prestations de bien-être comme étant un droit acquis. Dans les banlieues, où résident les familles à revenu moyen et élevé, on a expressément formulé plusieurs demandes dans des secteurs tels que l'éducation, la protection civile et les services de protection contre les incendies et beaucoup d'autres commodités, d'élasticité des dépenses publiques par rapport aux revenus des particuliers semble très élevée dans tous les types de villes. Il y a là un facteur d'importance majeure pour toutes les zones urbaines d'Amérique et en particulier pour les zones métropolitaines.

Résumé

L'analyse économique aide à préciser les facteurs qui influencent la demande en services municipaux, spécialement dans le cas des zones métropolitaines. Au cours des dernières décennies, des changements démographiques importants ont causé certains problèmes à ceux qui ont la responsabilité de délivrer des services urbains. Ces facteurs d'influence sont: une urbanisation accrue, la migration de la population des villes-noyaux vers les banlieues et la concentration de la population pauvre dans les villes centrales. L'approche économique peut aussi aider à comprendre les causes de la concentration de la population pauvre dans les villes centrales, causes qui varient de la disponibilité des logements jusqu'à la plus ou moins grande intensité dans la pratique de la discrimination. Les changements survenus au début des années '60 ont débouché sur une demande accrue de services municipaux de la part des citoyens des villes centrales, alors que les résidents des banlieues, bien que d'une façon quelque peu différente, ont également étendu leurs exigences en vue d'obtenir d'autres services ou des services améliorés.

L'offre de services municipaux: particularités

Après avoir examiné quelques-uns des facteurs qui modèlent la demande de biens et services municipaux dans nos zones métropolitaines, nous pouvons maintenant étudier certaines caractéristiques spécifiques à l'offre de tels services.

L'efficacité de l'offre de services peut être examinée à partir de deux considérations importantes: les ressources dont disposent les gouvernements et la technique avec laquelle ils les utilisent, de même que les conditions qui peuvent entraver l'offre de services, plus particulièrement le morcellement et les déséconomies de capital et d'organi-

sation. Lorsqu'on procède à une telle analyse, il devient évident qu'il est extrêmement difficile pour un gouvernement municipal d'effectuer des changements, d'implanter une nouvelle technologie et d'améliorer sa productivité.

Les facteurs de production et la technologie

Les facteurs de production peuvent être divisés comme suit: main-d'oeuvre, capital, ressources physiques (terrains) et management. Les possibilités de substitution à court terme entre le capital et la main-d'oeuvre dans la production des services municipaux sont exceptionnellement limités. Les limitations (s'il en est), sont d'ordre technologiques et sont dues à la nature même des services publics locaux qui ont un faible ratio capital/main-d'oeuvre. Elles émanent aussi de sévères contraintes financières imposées aux gouvernements locaux. Ces contraintes financières originent du fait qu'il est difficile politiquement d'obtenir l'approbation des contribuables pour la construction et autres investissements de même nature.

Il est en outre intéressant d'analyser le facteur « management » dont disposent les gouvernements locaux. En considérant le manager sous deux angles différents, soit celui du « non intendant » (c'est-à-dire un facteur « main-d'oeuvre » plus spécialisé et pouvant offrir des services administratifs) et celui de la capacité d'entreprise (potentiel), qualité des décisions quant à l'utilisation et à la mise en valeur des ressources qu'il offre à son gouvernement peut tenter de vérifier si « la production » au palier municipal tend vers une efficacité technologique et économique[6]. Dans le processus de production, les services administratifs rendus par le manager sont vus comme un facteur de production (input) et la capacité d'entrepreneur (entrepreneurial capacity) comme la part de profit (revenu résiduel) engendre le facteur dans le processus. Dans cette optique, le gérant municipal, le chef de police et l'inspecteur d'école fournissent simplement des services administratifs en termes de coordination interne, de supervision des services externes, de direction, de supervision et d'assignation des tâches. On peut donc faire la distinction entre les services administratifs et la capacité d'entreprise, celle-ci se rapportant aux décisions que prend celui qui « possède » les moyens de production.

Dans le secteur privé, le possesseur de ressources (ce peut être l'actionnaire d'une entreprise par exemple) cherche à déterminer d'une part la valeur de ses ressources lorsqu'elles sont données en location à un maximum d'utilisation et, d'autre part, la valeur de ces ressources lorsqu'elles sont conservées et combinées à d'autres ressources louées. Le profit escompté se compose à la fois de rendement pécuniaire et de rendement non pécuniaire. La différence entre la valeur escomptée des ressources possédées en propre et ce qu'on retire de la location des ressources, donne un revenu résiduel qu'on appelle habituellement le rendement d'entreprise.

Dans le secteur public, si l'on considère la question dans son sens large, ce sont les électeurs qui remplissent la fonction « entrepreneurship » agissant par l'entremise du corps législatif et diverses commissions désignées. Les succès des votants, en tant qu'entrepreneurs, se traduiront en des services de bonne qualité et par des taxes relativement peu élevées. Si ces conditions sont atteintes on peut également assister à un accroissement de la valeur du sol. Le votant insatisfait pourra toujours rejeter les programmes politiques et voter contre les représentants, ou déménager. Sous certains rapports, toutefois, l'électeur a des intérêts beaucoup plus importants dans les opérations de son gouvernement que l'actionnaire dans l'entreprise, car ce dernier ne s'intéresse qu'aux profits qu'il retirera de son investissement, tandis que l'électeur, en tant que consommateur de biens et services, se préoccupe de savoir quels services on produit et avec quelle efficacité. Les électeurs vigilants, les membres des commissions et les législateurs compétents et consciencieux peuvent exercer des pressions auprès des cadres gouvernementaux pour les amener à faire preuve d'efficacité technologique et économique.

Parfois, les gouvernements locaux ou d'état passent négligent la recherche de solutions efficaces. Par exemple, le fait qu'un gouvernement supérieur accorde des subventions inconditionnelles ou d'appoint incite les gouvernements locaux ou d'état à ne pas essayer de trouver des méthodes de production des services qui minimiseraient les coûts. Une telle politique de subventions semble au contraire encourager les fonctionnaires municipaux à construire des hôpitaux, des écoles et des centres récréatifs aux dimensions excessives.

Les gouvernements sont aussi soumis à des contraintes particulières qui influencent le potentiel administratif dont ils pourraient se doter. Parmi celles-ci, il y en a qui sont stipulées par la loi (telles les exigences concernant le lieu de résidence), d'autres sont liées aux dures interactions qui caractérisent le jeu des politiciens et aux salaires relativement faibles que versent la plupart des municipalités. Ces contraintes sont cependant adoucies par certaines motivations autres que pécuniaires comme, par exemple, le désir d'acquérir du pouvoir politique et l'opportunité de grimper un jour dans l'échelle politique, jusqu'au niveau national.

Il découle de cette analyse que les gouvernements municipaux éprouvent de grandes difficultés à atteindre le même niveau d'efficacité économique que celui qu'on attribue aux entreprises privées. Les électeurs vigilants et les représentants bien intentionnés, qu'ils soient élus ou nommés, n'y peuvent d'ailleurs pas grand-chose.

Cependant, il existe un deuxième aspect aux problèmes de productivité des gouvernements municipaux[7]. William Baumol s'est penché sur cet aspect et explique: . . . (qu'il existe) dans les arts d'interprétation, la restauration et les loisirs, des forces inhérentes qui mènent presque inévitablement vers des augmentations progressives et cumulatives des coûts réels de production encourus pour ces activités . . . Sur le plan technologique, les activités non progressives sont le contraire des activités progressives pour lesquelles les innovations, l'accumulation de capital et les économies d'échelle occasionnent une augmentation cumulative du rendement par heure/homme; (contrairement à ces dernières, les activités non-progressives) . . . permettent seulement des hausses sporadiques dans la productivité[8].

Baumol soutient donc que le gouvernement municipal est, aux États-Unis, un secteur d'activité non-progressif sur le plan technologique et où l'augmentation de la productivité est très lente du fait que la production dans ce secteur repose en grande partie sur les ressources humaines. Il fait remarquer qu'un grand nombre de chartes municipales prévoient pour les employés municipaux des salaires équivalents à ceux payés par le secteur privé. Alors que dans le secteur privé les hausses de salaire tendent à être partiellement compensées par l'amélioration de la productivité, cette compensation n'a pas lieu dans les gouvernements. Par conséquent, le coût unitaire de production de services municipaux tend à s'accroître davantage que les coûts dans d'autres secteurs de l'économie.

Cette analyse amène Baumol à conclure que: dans de nombreux secteurs de l'économie, les coûts augmenteront inéluctablement pour des raisons qui, à toutes fins pratiques, échappent au contrôle des personnes concernées. Il peut s'ensuivre, dans certains cas, que les produits de ces secteurs soient retirés du marché[9].

L'analyse de Baumol sur les facteurs de production et notre étude des difficultés qu'éprouvent les gouvernements municipaux à atteindre un certain niveau d'efficacité technique et économique nous conduisent à la même conclusion: l'avenir financier de nos municipalités apparaît plutôt terne.

Le morcellement des zones métropolitaines

Un des problèmes-clés qui contribue à la hausse du coût des services municipaux est le morcellement administratif excessif des gouvernements dans les zones métropolitaines.

La zone métropolitaine de Chicago peut être citée en exemple. Au début des années '70, elle se composait de six comtés, 114 « townships », 250 municipalités, 327 districts scolaires et 501 districts spéciaux. Il existait donc 1 198 unités gouvernementales distinctes dans cette zone métropolitaine, ce qui représente un gouvernement local par trois milles carrés, ou un pour 5 550 habitants. Les fonctions de certains de ces gouvernements se limitaient à la destruction des moustiques et à l'éclairage des rues.

Ce morcellement entraîne des débordements d'échelle entre les diverses juridictions. Ceci signifie que les recettes et déboursés d'une unité de gouvernement peuvent être directement influencés par des décisions indépendamment prises par des agents économiques, entreprises, consommateurs et gouvernements d'autres juridictions. Les retombées économiques (c'est-à-dire le flux ou le débordement des coûts et bénéfices) peuvent se faire sentir, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la ville-noyau. Ces débordements peuvent être causés par les déplacements ville centrale et banlieue-ville, les migrations de population, ou l'interdépendance fiscale. Mis ensemble, ces débordements ou recoupements constituent l'essence même des problèmes que connaissent les zones métropolitaines.

Quoique ces débordements soient reliés les uns aux autres, ils méritent d'être examinés séparément, en accordant une attention spéciale à leurs effets possibles sur la santé financière des villes centrales.

Débordements relatifs aux déplacements banlieue-ville (déplacements temporaires)

Les effets de débordement causés par les déplacements faits en fonction du travail, du magasinage et des loisirs, aussi bien qu'en fonction de l'ensemble économique fondamental que représente la ville, sont une partie intégrante de ce qu'il est convenu d'appeler « la thèse de l'exploitation de la ville centrale ». En bref, la thèse soutient que les résidents des banlieues profitent des services de la ville centrale sans verser une quelconque compensation financière à cette dernière. Les résidents de la ville centrale sont contrariés par ce qu'ils considèrent que les banlieusards jouissent d'une « gratuité fiscale », alors que ceux-ci prétendent qu'ils ne devraient pas être taxés, puisqu'ils ne sont pas représentés au gouvernement.

Au début des années '70, deux études ont porté sur ce problème et elles ont donné des résultats contradictoires. William Neenan, pour sa part, conclut que toutes les municipalités avoisinantes de Détroit qui ont fait l'objet de son étude ont bénéficié d'un bien-être accru à cause de la ville centrale, par le biais de son secteur public[10]. D'un autre côté, Phillip Vincent, dans son étude des principales zones métropolitaines des États-Unis, conclut que des profits significatifs reviennent à la ville centrale et qu'ils excèdent de loin les coûts associés aux déplacements banlieue-ville (ou ville-banlieue)[11].

Peu importe si c'est la ville centrale qui est exploitée par les municipalités avoisinantes ou si c'est elle qui exploite ces dernières, il n'en demeure pas moins que ces débordements d'une juridiction à l'autre peuvent être source d'injustices et de décisions erronées quant aux investissements municipaux.

Débordements relatifs aux migrations (déplacements permanents)

Considérons maintenant les débordements dus aux déplacements permanents de population. Les migrations peuvent être considérées comme un transfert de capital humain d'une juridiction à une autre. Lorsque le capital humain se transporte d'une ville à une autre, il se produit également un transfert dans l'assiette fiscale. il en résulte donc que certains coûts et bénéfices afférents à un service public fourni dans une juridiction peuvent en fin de compte relever des résidents d'une autre juridiction. Cela se produit surtout dans le cas des villes centrales. Par exemple, si un étudiant reçoit son éducation dans une

ville centrale et qu'ensuite il émigre, la ville centrale subit alors une perte fiscale au profit de la banlieue. Évidemment, non seulement l'émigrant cesse de verser des impôts à la ville centrale, mais il cesse aussi de requérir ses services. La question est de savoir si cette compensation rembourse le montant initial investi dans l'éducation de cet émigrant. Quelle que soit la réponse à cette interrogation, il demeure que les débordements causés par les migrations doivent être considérés tant sur le plan des revenus que sur celui des dépenses.

Une des fonctions principales de la ville centrale a toujours été « l'intégration », ce processus par lequel le nouvel arrivé (qu'il faut distinguer de l'immigrant étranger) apprend comment vivre et fonctionner dans le milieu urbain. Les nouveaux arrivés représentent peut-être aujourd'hui un fardeau économique plus lourd que par le passé, vu que les types d'emplois qu'ils avaient coutume d'occuper ont disparu avec l'automation, ou ne se retrouvent que dans les banlieues. Il semble exister une discordance entre les nouveaux emplois disponibles dans les villes centrales (cols blancs et métiers hautement spécialisés) et les compétences des nouveaux arrivés. On observe aussi à ce niveau une certaine discrimination. Une étude menée par Ronald Crowley démontre que, pour la période de 1959-60, ce genre de migration a imposé de lourds fardeaux financiers aux villes centrales du pays, du fait que les gens qui en sortaient étaient en bien meilleure posture financière que ceux qui y arrivaient[12]. D'après Crowley, la majorité des nouveaux arrivants des années 1955 à 1960 provenait des régions rurales. En 1960, seulement 30% de la population globale était classée comme non urbaine, quoique dans toutes les villes étudiées (au nombre de 25) sauf une, la proportion de ces nouveaux arrivants excédait ce pourcentage. Heureusement, on peut s'attendre à une baisse du nombre des nouveaux arrivants, compte tenu de la diminution de population non urbaine par rapport à la population globale.

Crowley a aussi tenté d'évaluer, en pourcentage, le fardeau fiscal supplémentaire occasionné par les nouveaux arrivés (le fardeau étant mesuré par l'excédent des dépenses sur les revenus). Dans seulement deux villes des quatre-vingt-quatorze étudiées, il a été démontré que le coût net engendré par la venue d'un nouveau résident était inférieur à celui des résidents déjà en place[13].

Une étude empirique faite en 1959-60 sur les débordements des coûts et avantages dans le secteur de l'éducation publique de la ville de Clayton au Missouri (dans la zone métropolitaine de Saint-Louis), démontre que des revenus nets peuvent affluer dans la ville centrale, grâce aussi bien à la migration qu'à l'interdépendance fiscale[14].

Si, au lieu de rechercher les effets à court terme de la migration, nous en étudions l'impact à long terme, nous pouvons alors percevoir le phénomène comme un mécanisme équilibrant qui nivelle les possibilités économiques entre les diverses régions du pays. Une étude dirigée par Richard Wertheimer a évalué l'impact économique de la migration (c'est-à-dire la différence entre la valeur actualisée du revenu perpétuel du nouvel arrivé à son lieu de destination et la valeur actualisée de son revenu perpétuel lorsqu'il demeurait à son lieu d'origine, moins le coût du déplacement)[15]. De façon générale, les résultats de son étude prétendent, qu'à long terme, le nouvel arrivé et son nouveau lieu de résidence bénéficient tous deux du processus de migration, les retombées économiques sont avantageuses pour l'arrivant, et l'endroit où il s'installe bénéficie d'un plus grand marché de main-d'oeuvre; ces avantages sont supérieurs aux coûts des problèmes sociaux que la migration pourrait susciter. Les conclusions essentielles de Wertheimer sont les suivantes:

— La migration du Sud vers d'autres régions a entraîné un gain financier moyen de 800 $ par année, par émigrant. Les gens de couleur ont retiré plus d'avantages que les blancs et ceux qui avaient une formation collégiale ont bénéficié de quatre fois plus d'avantages que les autres; dans le cas des femmes, les gains économiques ont été pratiquement nuls.

— En général, les personnes venues des régions rurales ont doublé leurs profits en s'installant dans les grandes villes (de plus de 250 000 habitants) plutôt que dans les petites, car les premières offrent généralement des salaires plus élevés.

— Les avantages commencent généralement à se faire sentir cinq ans après la migration car il y a peu d'avantages durant les cinq premières années. Après cette période, les revenus des nouveaux arrivés commencent à ressembler à ceux des résidents de la ville centrale[16].

Débordements relatifs à l'interdépendance fiscale

Nous étudierons finalement les débordements attribuables à l'interdépendance fiscale. La cause première du problème est la suivante: puisque les municipalités des zones métropolitaines sont étroitement liées les unes aux autres, en ce qui a trait aux décisions relatives aux taxes et aux dépenses, il en résulte parfois des débordements au niveau des coûts. Il faut se rappeler que les recettes nettes d'une municipalité sont déterminées par le type et le niveau des impôts perçus, par l'incidence ou fardeau des taxes dans les divers secteurs de la ville et par la proportion des revenus fiscaux affectée à la fourniture des services publics à l'intérieur des frontières municipales. Ces facteurs déterminent donc le solde net entre le fardeau fiscal de la ville et le montant des ressources affectées à la fourniture des services publics. Ce solde constitue donc l'incidence des dépenses.

Il y a interdépendance financière lorsqu'un gouvernement de palier supérieur, comme un comté par exemple, offre certains services qu'il vend à certaines municipalités, pour un montant moindre que les coûts encourus, et lorsqu'il fait porter les déficits qui s'ensuivent à tous les contribuables qui sont sous sa juridiction. Quand un comté urbain comme celui de Los Angeles applique une telle politique, il peut arriver que les résidents de la ville centrale subventionnent des municipalités avoisinantes qui concluent les contrats de service avec le gouvernement du comté.

Dans la mesure où les gouvernements d'état et fédéral, qui disposent de systèmes de taxes progressives, continueront de subventionner certains services publics municipaux (comme l'éducation), ce sont les municipalités moins prospères plutôt que les riches, qui retireront des avantages nets de cette situation de débordements. L'étude, que nous avons déjà citée, sur le district scolaire de la banlieue de Clayton, vient appuyer cette assertion: le débordement net (net spillover) dans le secteur de l'éducation est, de façon générale, conforme aux politiques fiscales progressives du niveau national[17].

Une autre étude portant sur le département du shérif du comté de Los Angeles illustre un deuxième type de débordements causés par l'interdépendance fiscale. Cette étude s'attachait plus particulièrement à la répartition des dépenses et des bénéfices dans un système de chevauchement gouvernemental[18]. En 1968, trente municipalités avaient conclu des ententes avec le département du shérif du comté de Los Angeles pour s'assurer des services de protection policière, plutôt que de le faire elles-mêmes. Il était évident que ces services étaient loués par le comté de Los Angeles aux villes contractantes en-dessous du coût marginal. Il en est résulté un octroi de subventions aux villes contractantes aux dépens des villes qui maintenaient leurs services de sécurité à leurs propres frais[19].

D'un point de vue économique, on peut conclure, des études pré-citées que le morcellement gouvernemental dans les zones urbaines, ajouté à la grande mobilité de la population, peut produire un déséquilibre indésirable entre les taxes versées et les services reçus.

Conditions physiques et organisationnelles empêchant la fourniture des services

Quand on veut connaître et analyser certains des facteurs qui déterminent la façon de fournir les services municipaux dans un contexte métropolitain, il est nécessaire de mettre l'accent sur les conditions qui souvent entravent la fourniture de ces services ou qui, à tout le moins, les rendent plus dispendieux. Cette situation dépend de certaines caractéristiques physiques et organisationnelles des villes.

La forte densité de population des villes centrales, par exemple, peut produire des effets secondaires négatifs. L'encombrement routier, tout particulièrement aux heures de pointe, rend le transport plus difficile et plus coûteux dans les villes-noyaux, à cause de la forte densité de la population et de la hauteur des immeubles. Les coûts de la protection policière augmentent, pour leur part, avec la hausse du taux de criminalité (surtout dans les quartiers défavorisés). Au cours des années '70, le taux de criminalité dans les villes centrales des trente-sept plus importantes zones métropolitaines était en moyenne 100% plus élevé que dans les banlieues[22].

Gallahan et Gabler ont établi, d'après les données recueillies entre 1960 et 1967, un rapport très significatif entre la densité de la population urbaine et les dépenses per capita à titre de protection policière: plus la densité de la population est forte, plus les dépenses de protection policière sont élevées[21]. Dans le cas de plusieurs autres services, d'autres chercheurs ont également démontré que la densité de la population et le montant des dépenses par habitant sont deux facteurs interdépendants[22].

Aussi apparaît-il de plus en plus certain que les caractéristiques organisationnelles des gouvernements des villes centrales entraînent des déséconomies d'échelle[23]. En règle générale, il semble que le montant des dépenses per capita tend à augmenter dès que la population dépasse le cap des 250 000 âmes[24]. En outre, le fait qu'une ville soit trop grande éloigne le gouvernement de ses commettants. La population semble également de moins en moins disposée à être taxée par des gouvernements urbains de grande envergure. De plus, les grandes villes centrales se sont vu demander des hausses substantielles de salaires de la part des syndicats d'employés municipaux. Ces syndicats ont un immense pouvoir de négociation parce qu'ils fournissent des services hautement stratégiques pour lesquels il n'existe à peu près pas de substituts.

Ensemble, tous ces facteurs entravent d'une façon ou d'une autre la fourniture des services municipaux.

Résumé

L'offre et la demande de services municipaux sont déterminées par des facteurs spécifiques. Une analyse économique permet de faire le point sur ce sujet. Il est utile de comparer les facteurs de production et la technologie accessibles aux gouvernements municipaux avec celles dont dispose l'entreprise privée. Une façon d'aborder la question consiste à analyser le facteur management – qui contribue à la production de services municipaux – en le subdivisant en ses deux dimensions, soit celle des services administratifs professionnels et celle de la capacité d'entreprise qu'il ajoute aux bénéfices municipaux. Sous certains rapports, ce sont les électeurs qui incarnent la capacité d'entreprise de la municipalité. Cependant, il existe autant de différences que de similitudes entre les relations électeurs/gouvernements et les relations actionnaires/entreprises. Un autre facteur qui détermine l'offre et la demande de services municipaux est le morcellement gouvernemental excessif qui existe dans les zones métropolitaines et qui entraîne un certain nombre d'effets économiques, tels les débordements. Ceux-ci sont particulièrement sérieux et sont principalement causés par les déplacements banlieue-villes (ou villes-banlieue), par les migrations et par l'interdépendance fiscale. Finalement, certains problèmes physiques et organisationnels afférents à la forte densité de la popu-

lation urbaine, spécialement dans les villes centrales, modifient également la fourniture de services municipaux.

Particularités de la situation financière

Les municipalités, tout comme les autres gouvernements locaux, ont à résoudre de graves problèmes financiers. L'élasticité des revenus municipaux par rapport aux revenus des particuliers (c'est-à-dire l'accroissement relatif des revenus municipaux par rapport à celui des revenus particuliers) a tendance à être faible. Les municipalités sont cependant confrontées à des demandes très concurrentielles très lourdes à supporter pour leur assiette fiscale. Dans l'ensemble, l'équilibre entre leurs revenus et leurs dépenses est fort précaire. Dans les paragraphes qui suivent, nous parlerons de ces difficultés qu'éprouvent les municipalités.

La faible élasticité des revenus municipaux par rapport aux revenus des particuliers et des sociétés

L'élasticité relativement faible des revenus municipaux, par rapport aux revenus des particuliers et des sociétés, soulève beaucoup d'inquiétude. La faible élasticité des revenus signifie qu'au fur et à mesure que les revenus par habitant des particuliers augmentent, les recettes municipales tendent à augmenter elles aussi, mais plus lentement. L'élasticité des revenus dépend de la structure fiscale municipale et des taux auxquels sont fixés les impôts. En fait, l'élasticité des revenus et la progressivité de l'impôt sont étroitement liées. (Un impôt est dit progressif lorsque le pourcentage taxe/revenu des contribuables augmente lorsqu'augmentent les revenus des contribuables). Les sources d'impôts progressifs tendent à être élastiques par rapport aux revenus de sorte que les recettes fiscales croissent au fur et à mesure que les revenus des particuliers augmentent. Mais, comme l'assiette fiscale des municipalités repose en grande partie sur des taxes foncières relativement inélastiques (et, quoique à un degré moindre, sur les taxes de vente), leurs recettes fiscales augmentent beaucoup moins rapidement que celles du gouvernement fédéral, lorsque les revenus des particuliers sont à la hausse. L'augmentation automatique des recettes provenant d'impôts municipaux (c'est-à-dire l'augmentation qui se produit sans aucune modification des taux d'impôt) tend à être de beaucoup inférieure à l'augmentation des déboursés qui sont suscités par la hausse de l'ensemble des revenus des particuliers.

L'impact des demandes concurrentielles sur l'assiette fiscale

Le financement des municipalités, spécialement dans les très grandes zones métropolitaines, est en outre compliqué par le fait que souvent d'autres gouvernements font appel à la même assiette fiscale. Une même propriété immobilière peut ainsi être imposée à la fois par le gouvernement du comté, de la ville, du district scolaire et des districts spéciaux. En outre, il arrive souvent que l'état et la ville perçoivent tous les deux une taxe de vente sur le même achat. Dans tous ces cas, bien peu d'efforts avaient été faits au début des années '70 pour arriver à un partage fiscal équitable. Toutes les unités de gouvernement ont eu tendance à agir sans consulter leurs homologues et ont semblé maintenir cette attitude, sauf lorsqu'elles étaient forcées par les gouvernements supérieurs d'agir autrement. Au milieu des années '70, les différents programmes de partage fiscal ont constitué un élément nouveau dont il a fallu tenir compte. Considérant l'aspect positif de la situation, il faut toutefois mentionner que, même si les différents gouvernements imposent le même bien foncier, il ont ordinairement recours à un seul et même medium d'évaluation et de perception des différents impôts. Cette mesure améliore l'administration fiscale mais n'assure aucunement une meilleure coordination fiscale horizontale (ce concept est traité en détail au chapitre 3 de cet ouvrage).

Le problème vient en grande partie du fait que les gouvernements sont sans cesse pressés d'élever leurs recettes. Ils croient que de ne pas adhérer aux programmes de partage des revenus leur donne une plus grande liberté pour trouver des revenus. Cette attitude d'indépendance, cependant, se révèle souvent désavantageuse.

La concurrence horizontale à laquelle se livrent les gouvernements en matière de revenus fiscaux restreint fondamentalement l'autonomie financière des municipalités. Si, par exemple, une municipalité se propose d'augmenter le taux de ses taxes de vente ou de ses impôts indirects, les ventes risquent de diminuer dans les limites de son territoire, car les résidents peuvent décider de faire leurs achats à l'extérieur, où les taux sont moins élevés. Si les ventes diminuent, les recettes fiscales seront alors moins importantes que prévu. Certains états ont prévu des ententes fiscales dans de pareils cas. Il serait cependant difficile pour les municipalités d'en faire autant.

Un nouvel impôt sur le revenu ou une augmentation de l'impôt sur le revenu ou de la taxe foncière peuvent également influencer les décisions, quant à la localisation des entreprises ou des ménages, ce qui peut avoir des répercussions sur la collectivité et sur les revenus.

En résumé, les municipalités, les comtés, les districts scolaires et une variété de districts spéciaux se font concurrence en cherchant à tirer des revenus d'une même assiette fiscale. Malheureusement, au début des années '70, on n'avait fait que peu d'efforts pour coordonner efficacement, au sein des gouvernements locaux, ce chevauchement présent dans le prélèvement des taxes.

Un déséquilibre entre recettes et déboursés

Comme il a été démontré dans ce chapitre, il existe un déséquilibre marqué entre, d'une part, les revenus des municipalités et, d'autre part, la demande de dépenses ou de services municipaux: Cette situation est attribuable à plusieurs facteurs: la présence du fédéralisme tant politique que fiscal; le contrôle local sur l'utilisation des sols; la liberté qu'ont les gens de déménager (migrations). Étant donné ces trois facteurs, il est difficile pour les municipalités de maintenir un équilibre raisonnable d'une part, entre l'utilisation des terrains à des fins industrielles, commerciales et résidentielles et, d'autre part, entre les diverses catégories de revenus. En lieu et place de cet équilibre, les villes-noyaux se trouvent envahies par des groupes à faible revenu, tandis que les banlieues abritent généralement les classes moyennes et riches. Tout ceci, nous l'avons déjà dit, provoque un impact considérable sur la situation financière des zones métropolitaines.

Solutions possibles au déséquilibre financier des gouvernements municipaux

Tous les gouvernements fonctionnent dans des conditions où ni l'offre ni la demande ne sont déterminées par les forces du marché. Les décisions des gouvernements, quant aux dépenses et aux revenus, sont plutôt déterminées par un processus politique complexe. Ce processus peut provoquer des tensions financières et les gouvernements municipaux semblent très vulnérables sous ce rapport. Non seulement les pauvres, mais aussi les riches, réclament des services plus nombreux et de meilleure qualité. Leur demande n'est cependant pas accompagnée d'une volonté de payer d'autres taxes, alors que les coûts des services municipaux augmentent et que les facteurs de production sont de plus en plus coûteux et que le secteur ne connaît qu'une très lente amélioration de la productivité. De plus, particulièrement depuis les années '60, les employés se sont syndiqués et ont obtenu des augmentations de salaire substantielles.

Le morcellement incessant, spécialement dans les grandes zones métropolitaines, a causé plusieurs effets de débordement qui ont eu pour conséquence de freiner les

investissements de la part des municipalités. Le contexte physique et organisationnel dans lequel oeuvrent les gouvernements municipaux s'est très peu amélioré au cours des récentes années et, dans plusieurs cas, il s'est même détérioré. Un surpeuplement continu et une organisation administrative inflexible se sont révélés très coûteux pour les gouvernements municipaux.

Sur le plan des revenus, les gouvernements municipaux semblent avoir bien peu de solutions à leurs problèmes. Trop souvent, ils sont pris dans une structure fiscale déjà établie. De plus, les constitutions des différents états limitent fréquemment le champ de taxation des gouvernements municipaux. Un autre facteur limitatif réside en l'instabilité de l'assiette fiscale. En effet, une initiative fiscale prise unilatéralement par une municipalité dans une zone métropolitaine peut pousser les résidents et les entreprises à s'installer à l'extérieur des frontières municipales. La crainte de voir la population « voter par les pieds » constitue un élément limitant à priori l'initiative municipale dans le champ de taxation.

Ces facteurs ont été précédemment décrits dans ce chapitre et demeurent une préoccupation constante, tout au long de cet ouvrage. Pour terminer notre analyse, nous étudierons maintenant les solutions qui pourraient éventuellement corriger cette situation. Il faut cependant noter que les politiques d'amélioration s'offrant aux municipalités sont limitées. Très peu d'actions peuvent être entreprises par une municipalité agissant seule. Quoiqu'il en soit, l'analyse qui suit sera centrée sur les changements à apporter aux relations fiscales intergouvernementales, sur la possibilité de reviser la structure gouvernementale des zones métropolitaines et sur les possibilités d'améliorer l'efficacité des gouvernements municipaux. Notre approche de ce sujet sera toutefois générale. Aussi, comme le partage des revenus représente un développement récent (quoiqu'un fait courant de la vie métropolitaine depuis le milieu des années '70), nous n'en glisserons que quelques mots.

Les relations fiscales intergouvernementales

Une analyse attentive doit être accordée à la révision des relations fiscales intergouvernementales existantes. Pour surmonter quelques-uns des effets défavorables du morcellement gouvernemental, un certain nombre de dispositions doivent être prises afin que s'établisse un meilleur équilibre entre les bénéficiaires des dépenses et les sources de revenus. Certains pensent, par exemple, qu'on pourrait peut-être puiser progressivement les fonds nécessaires aux services sociaux (tels le bien-être, la santé et l'éducation) à même l'impôt fédéral sur le revenu (et dans le cas de l'éducation, à même l'impôt des états sur le revenu). Non seulement les gens, indifféremment de leurs revenus, méritent-ils de recevoir de tels services, mais ceux-ci sont également bénéfiques pour tout le pays. Si les municipalités et les autres gouvernements locaux étaient libérés du financement de tout le secteur du bien-être social et de la majeure partie du financement des écoles et des services de santé, les revenus fiscaux courants suffiraient à financer la presque totalité des services municipaux que les villes centrales se doivent de fournir à leurs contribuables, notamment la protection policière, la protection contre les incendies, l'entretien des rues, etc . . .[25].

Une possibilité de transférer la responsabilité fiscale des services de bien-être et peut-être de l'éducation aux gouvernements fédéral et des états serait de partager les fonds provenant de l'impôt fédéral, entre l'état et le gouvernement local. Cependant, le partage de cette tranche du revenu fédéral n'apporterait que peu d'aide aux villes centrales, à moins que cette aide ne leur soit donnée directement par le gouvernement fédéral. Contrairement à l'octroi de subventions spécifiques qui, par le passé, avaient un effet de nivellement, l'octroi de subventions en bloc aux états pourrait ne pas servir les intérêts des villes centrales et des pauvres qu'elles abritent. Quoique la règle « un citoyen, un vote » ait été considérée avantageuse pour les villes centrales, le pouvoir politique qu'elle

leur conférait est maintenant détenu par les banlieues. Non seulement les banlieues peuvent-elles l'emporter sur les villes centrales par vote, mais, en se joignant aux régions rurales, elles peuvent aussi s'opposer aux programmes d'état, tels les programmes de services spéciaux aux minorités défavorisées, ceux à habitations à loyers modiques et de transport en commun.

La révision des structures gouvernementales dans les zones métropolitaines

La restructuration des gouvernements métropolitains est un autre moyen d'améliorer l'équilibre entre les revenus et les dépenses. Depuis les années '20, cependant, les regroupements dans les zones métropolitaines se sont révélés politiquement difficiles à réaliser aux États-Unis. Le regroupement a néanmoins été préconisé comme un moyen d'augmenter l'équité dans le financement des services et comme un moyen de profiter des économies d'échelle et d'une planification coordonnée et ordonnée de la croissance. Cela ne pourra cependant pas se réaliser si, comme on commence à s'en rendre compte, les économies d'échelle sont moins importantes que prévu. Il nous apparaît, à cet égard, que ce sont les gouvernements municipaux desservant entre 50 000 et 100 000 foyers urbains qui pourraient être les plus efficaces[26].

Un autre argument favorable au regroupement est la possibilité de la planification coordonnée et ordonnée de la croissance qui en résulterait. On prétend que les effets de débordement, une fois qu'ils auront été diminués par le biais du regroupement, n'empêcheront plus une croissance ordonnée de la zone métropolitaine. Pour ce faire, il faudra cependant que les différentes unités de gouvernement local sacrifient leur autonomie d'action. De toute façon, les grandes organisations se sont souvent montrées incapables de prévoir, de reconnaître, ni même de s'adapter au changement. Cela nous amène à parler d'un autre avantage du regroupement, soit celui du meilleur équilibre qui en résulte entre les revenus et les dépenses. Cet argument est valable à plusieurs points de vue, mais il peut toutefois y avoir d'autres façons d'atteindre un meilleur équilibre, soit par différentes modalités de transfert de responsabilités financières aux gouvernements supérieurs.

Notons que depuis les années '60, une forte opposition au regroupement s'est cependant manifestée. Les dirigeants des minorités, particulièrement de celles vivant dans les ghettos des villes centrales, réclament que leur localité participe à l'administration et au contrôle des divers services publics urbains. En fait, un sérieux effort, peut-être le plus grand, pour arriver à ce « contrôle communautaire » a été fait dans le domaine des écoles publiques.

Reconnaissant l'importance des économies d'échelle et du contrôle local dans l'administration des zones métropolitaines, le **Committee for Economic Development** a proposé la mise sur pied d'un système gouvernemental à deux paliers:

> *« Pour bénéficier des avantages de la centralisation et de la décentralisation, nous recommandons comme solution ultime la mise sur pied d'un système gouvernemental à deux paliers. Certaines fonctions seraient intégralement assignées au gouvernement métropolitain et d'autres aux gouvernements locaux, mais la plupart des fonctions relèveraient en partie des deux paliers*[27]. »

Selon le comité, en plus d'embrasser un domaine de juridiction très vaste, le gouvernement métropolitain moderne devrait comprendre un système inférieur de gouvernement composé de « districts communaux » (**community districts**). Ce nouveau palier de gouvernement serait composé des gouvernements locaux déjà existants (mais dont les fonctions auraient été réajustées aux deux paliers mentionnés au paragraphe précédent) et en districts communaux établis là où il n'y a pas d'unité locale en place.

Les effets de débordement liés à l'interdépendance fiscale causés par les chevauchements gouvernementaux (sujet traité précédemment dans ce chapitre) pourraient être régularisés en obligeant les gouvernements de comté à compenser, par un système d'abattements fiscaux, les villes qui assurent leurs propres services. On pourrait aussi neutraliser la tendance qu'ont les comtés à fournir des services sous contrat et à taux réduits en établissant des commissions de comté qui, non seulement fixeraient les tarifs des contrats, mais superviseraient aussi le niveau et la qualité des services délivrés sous contrat aux municipalités. Pour leur part, les tribunaux pourraient contribuer à réduire les disparités qui existent dans la fourniture des services entre les régions riches et les régions défavorisées des comtés et même de toutes les zones métropolitaines. Au tout début des années '70, cette question a fait l'objet de nombreux litiges.

Dans les situations où les gens partent des banlieues pour venir travailler à la ville où ils font grand usage des commodités qu'offre la ville centrale, on pourrait prélever un impôt municipal sur le revenu (un impôt provenant essentiellement de retenues à la source sur les salaires et traitements). Actuellement, plus de 3 500 gouvernements locaux perçoivent un tel impôt (pour couvrir les frais d'utilisation des services de la ville, frais dus au voyagement des banlieusards) par un système de retenues à la source.

Amélioration des mesures administratives locales pour accroître l'efficacité

Il est très important que les municipalités étudient attentivement les mesures qu'elles peuvent d'elles-mêmes mettre de l'avant pour accroître leur efficacité. Dans cette optique, l'accent doit être mis sur l'amélioration des éléments organisationnels qui modèlent les gouvernements municipaux. Une des méthodes permettant d'améliorer l'efficacité distributive serait peut-être d'imposer davantage de droits aux usagers sur les services bien identifiables (ce concept a été expliqué en détail au chapitre 9 du présent ouvrage).

Les municipalités se doivent aussi de perfectionner leur processus décisionnel. Même s'il n'est pas toujours nécessaire de mettre sur pied un système budgétaire par programmes (comme le système PPB étudié au chapitre 4), les municipalités peuvent tout de même faire une plus grande utilisation de certaines études analytiques sur le sujet. À cet égard, l'avènement des systèmes de budget-productivité qui, on le sait, sont relativement simples et particulièrement prometteurs. Non seulement ces systèmes permettent-ils d'évaluer le rendement des personnes employées à la production des services municipaux (au moins partiellement aux fins de fixation des salaires), mais ils peuvent aussi servir à ce que la base de distribution des subventions d'état et du fédéral change, et que ces subventions ne soient plus accordées par habitant mais d'après la productivité de la municipalité.

Dans les villes centrales, certaines mesures organisationnelles pourraient être prises pour améliorer le taux de rendement au travail. Une telle amélioration aiderait à absorber les augmentations salariales accordées aux employés municipaux. Les villes pourraient à cet effet mettre sur pied des comités conjoints d'étude de l'efficacité composées de cadres et d'employés municipaux assistés possiblement d'un groupe « neutre » de techniciens. Ces équipes auraient pour tâche de chercher des moyens d'accroître l'efficacité des opérations municipales. Une entente préalable garantit le droit aux employés municipaux de participer, par le biais de diverses associations, au développement et à l'application des propositions susceptibles d'affecter leur horaire ou leurs conditions de travail. Aucun employé municipal ne serait démis de ses fonctions, suite à de tels efforts d'amélioration. Au contraire, tous seraient assurés de partager avec les contribuables les économies résultant d'une plus grande efficacité et d'une productivité accrue.

On peut aussi accroître la productivité par le biais de la compétition, en donnant à contrat à l'industrie privée ou au gouvernement de comté certains des programmes habituellement assumés par les municipalités.

On peut aussi tenter d'améliorer le climat orageux et discordant qui a prévalu au cours des récentes années dans les relations ouvrières municipales. Ainsi, tout comme les employés, les employeurs pourraient s'organiser en groupes efficaces de négociation sur toute l'étendue de l'état, en s'assurant une bonne assistance technique et juridique pour faciliter les négociations collectives.

Toutes ces suggestions ne reflètent qu'un point de vue sur les possibilités d'alléger les problèmes des municipalités dans les zones métropolitaines et nous sommes conscients du fait que le domaine de l'élaboration de politiques en est un des plus controversés. Quoi qu'il en soit, c'est la réalité de la vie métropolitaine en cours dans le futur qui déterminera quelles sont les politiques à adopter.

Conclusion

Les problèmes que vivent les zones métropolitaines se situent au coeur même de l'actuelle crise urbaine américaine. Nous avons tenté, dans ce chapitre, de situer les divers problèmes financiers des gouvernements urbains dans le cadre d'une analyse économique. Nous avons souligné que la demande en services municipaux se modèle à partir d'un certain nombre de facteurs très particuliers et que la demande en services municipaux dans les zones métropolitaines comporte des caractéristiques spécifiques aux modifications démographiques et sociales qui ont transformé la vie urbaine au cours des récentes décennies. Dans ce contexte, il est évident que la fourniture de services urbains présente aussi des caractéristiques particulières que nous avons déjà décrites.

Du point de vue administratif, il est certain que les problèmes que l'on observe quotidiennement dans ce domaine sont plus faciles à analyser lorsqu'on les place dans un cadre de généralisation et d'abstraction.

Le financement des municipalités des zones métropolitaines présente aussi des problèmes particuliers que nous avons brièvement étudiés. Nous avons enfin proposé certaines solutions pour remédier au déséquilibre financier si manifeste dans les zones métropolitaines. Dans toutes nos analyses, nous avons fait ressortir l'importance des relations intergouvernementales, un thème qui revient constamment dans l'analyse des problèmes des zones métropolitaines. Ce thème sera d'ailleurs abordé, plus en détail, dans le prochain chapitre.

Chapitre XI

Les relations entre le gouvernement fédéral, les états et les localités

> « Quelque déplaisants et même dangereux que puissent parfois être les conflits de juridiction entre les autorités légitimes de notre pays, ils ne peuvent pas affecter gravement nos institutions . . . L'esprit de la liberté est un baume souverain qui panse toutes les blessures des institutions . . . »*
>
> William Henry Harrison

Au chapitre précédent, nous avons étudié quelques-uns des facteurs économiques qui déterminent les problèmes financiers des gouvernements locaux, surtout dans les régions métropolitaines. Nous aborderons maintenant le contexte gouvernemental à l'intérieur duquel se situent les relations financières entre le gouvernement fédéral, les états et les autorités municipales.

Nous donnerons tout d'abord un bref aperçu historique de l'évolution des relations intergouvernementales dans le régime fédéral américain, en insistant sur leur aspect financier. Nous analyserons ensuite la nature des sommes versées par le gouvernement central aux autres paliers de gouvernement et le rôle de ce dernier dans le domaine de l'assistance et de la santé publiques, de l'éducation, de la voirie et des subventions aux municipalités.

La section qui suit brossera un tableau des événements qui ont amené l'adoption, au début des années '70, d'un mode de partage des revenus généraux. Puis, dans la section subséquente, nous traiterons des sommes versées par les états aux localités. Après avoir donné un bref aperçu des domaines de juridiction appartenant aux états, nous examinerons les dépenses intergouvernementales de ces derniers: soutien général, éducation, bien-être social, autoroutes, rénovation urbaine, santé et hôpitaux. En conclusion, nous évaluerons les différents sujets traités dans le chapitre. Tout au long de celui-ci, nous mettrons l'accent sur les relations intergouvernementales ainsi qu'elles étaient au début des années '70.

---

* (traduction libre)

Historique

L'union fédérale des États-Unis fut constituée sur la base d'une double souveraineté. L'article premier de la huitième section de la Constitution américaine énumère les pouvoirs limités du gouvernement fédéral: le dixième amendement accorde aux états tous les pouvoirs qui ne sont pas de juridiction fédérale, sans leur être explicitement niés. Cette double souveraineté se présente un peu comme un gâteau à deux étages, dont chaque partie est bien distincte de l'autre.

Durant les décennies qui ont précédé la guerre civile américaine, alors que la nation s'élançait vers l'ouest et que le vieux clivage entre le Nord et le Sud s'accentuait avec la croissance de l'esclavage et de la culture du coton, la plupart des gens avaient la conviction que, pour sauvegarder l'union américaine, il fallait maintenir cette double souveraineté. Pour le président Franklin Pierce, cela signifiait le respect total des droits souverains et de la dignité des états, et une activité fédérale confinée au strict minimum.

Toutefois, cette conception n'a pas duré: la guerre civile a établi la suprématie nationale par la force et diminué le prestige des états. Aussi, au cours des quarante dernières années du dix-neuvième siècle, plusieurs spécialistes prédirent que la concentration du pouvoir dans les mains du gouvernement fédéral se poursuivrait.

Malgré tout, au tournant du siècle, les gouvernements des états reprirent de l'importance. Dans les années '20, ils étaient même assez forts. Ainsi, en 1927, par exemple, plus de 80% des dépenses générales affectées à des fins civiles étaient faites par les états, qui percevaient près des deux-tiers de tous les impôts.[1]

C'est la dépression des années '30 qui produisit le changement le plus radical des 140 premières années de l'Union, dans le domaine de la structure financière intergouvernementale. Derrière ce changement, il y avait un marasme économique d'une intensité et d'une durée sans précédent, ainsi qu'une modification de la philosophie sociale qui exigeait désormais l'intervention fédérale lorsque ni les états, ni les gouvernements locaux, ne pouvaient subvenir aux besoins essentiels et au bien-être de la population. Le partage des responsabilités au niveau des dépenses s'en trouva modifié considérablement: les dépenses fédérales indirectes, faites sous forme de subventions, comme les dépenses directes, montèrent en flèche. Une fois encore, on a prédit que le rôle du gouvernement fédéral s'accentuerait davantage.

Le tableau 11-1 présente les dépenses ordinaires faites pour les fonctions civiles des gouvernements de 1927 à 1970. Il est divisé en deux parties (A et B) afin de mieux faire ressortir l'importance des subventions fédérales qui sont déboursées au niveau des états ou des localités.

Pour ne pas comptabiliser deux fois la même dépense, on doit décider à quel palier de gouvernement on doit l'imputer. Par exemple, une subvention fédérale pour la construction d'autoroutes peut être considérée comme une dépense faite par l'état ou la localité (comme dans la partie A) ou par le gouvernement central (comme dans la partie B), selon que c'est l'état ou la localité ou encore le fédéral qui contrôle les dépenses.

Comme l'indique le tableau 11-1, les subventions, peu importantes en 1927, ont pris beaucoup plus d'ampleur par la suite, du fait qu'on est passé d'un fédéralisme à double souveraineté à un fédéralisme de coopération, c'est-à-dire du gâteau à étages de tantôt à un gâteau marbré . . .

D'où est venue cette transformation? La répartition des responsabilités telle que faite dans la constitution accordait au gouvernement fédéral le contrôle des affaires extérieures

TABLEAU 11-1.

Dépenses ordinaires pour les fonctions civiles, selon les niveaux (A) des déboursés et (B) de provenance des subventions; (Tiré de: James A. Maxwell, FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, Washington (D.C.): Brookings Institution, 1969, Appendice A; aussi SOCIAL SECURITY BULLETIN, ANNUAL STATISTICAL SUPPLEMENT, 1970)

Niveau de gouvernement	1927	1938	1948	1966	1970
	(A) Niveau final des déboursés (en milliards de dollars)				
Fédéral	1,4	5	8,7	25,8	59,5
États – localités	7,2	8,8	17,7	82,8	131,3
Total	8,6	13,8	26,4	108,6	190,8
	Pourcentage				
Fédéral	16,5	36,6	33	23,7	31,2
États – localités	83,5	63,4	67	76,3	68,8
Total	100	100	100	100	100
	(B) Niveau de provenance des subventions (en milliards de dollars)				
Fédéral	1,5	5,8	10,5	38,9	82,8
États – localités	7,1	8	15,9	69,7	108
Total	8,6	13,8	26,4	108,6	190,8
	Pourcentage				
Fédéral	17,9	42,1	39,7	35,8	44,0
États – localités	82,1	57,9	60,3	64,2	56,0
Total	100	100	100	100	100

et des services qui devaient être exécutés de façon uniforme à travers le pays. Les fonctions résiduelles qui n'exigeaient pas une telle uniformité d'application étaient du ressort des états. Toutefois, avec le temps, cette dichotomie s'estompa peu à peu. Des responsabilités traditionnellement considérées comme strictement locales ou du ressort des états ont alors acquis un intérêt national. Le gouvernement fédéral est alors intervenu en accordant des subventions conditionnelles et spécifiques (ou par catégories)[2], laissant l'exécution des services aux gouvernements locaux et d'état.

Dotés de ces données historiques, nous pouvons maintenant examiner de plus près la nature des sommes versées par le fédéral aux autres paliers de gouvernement.

L'aide fédérale aux paliers inférieurs de gouvernement

La longue histoire des subventions conditionnelles commence avec les subventions pour la construction de routes et pour la promotion de l'instruction publique. Ces subventions étaient financées avec le produit de la vente des terres publiques, et étaient accordées sans exigences spéciales ni supervision de la part du fédéral. C'est en 1887, avec le **Hatch Act**, qui prévoyait l'octroi de subventions pour la mise sur pied de stations agricoles expérimentales, que l'on a commencé à exiger des rapports financiers annuels. Par la suite, les subventions ne furent plus octroyées que de façon sporadique et surtout dans des domaines comme la protection contre les incendies de forêt, l'enseignement professionnel et la construction d'autoroutes. En 1928, elles ne représentaient plus que 1,6% des revenus fiscaux des états et des localités (voir tableau 11-2). Puis, telle une réponse tardive à la dépression des années 1930, les subventions se multiplièrent, tout particulièrement dans le secteur du secours aux sinistrés, du soutien de l'emploi et des travaux publics. En 1935, le gouvernement fédéral commença à accorder des subventions pour l'assistance pu-

blique. En 1938, les subventions d'urgence et les subventions ordinaires représentaient ensemble 28,9% des revenus fiscaux (voir tableau 11-2). Toutefois, la Deuxième Guerre mondiale a entraîné l'abolition des subventions d'urgence. Par la suite, les subventions ordinaires se sont graduellement accrues, faisant même un bond assez spectaculaire en 1956 avec l'accroissement des subventions à la construction d'autoroutes. À la fin des années '50, les subventions représentaient entre 16 et 19% des revenus fiscaux des états et des localités.

Puis vint le boum des années '60: les subventions, qui totalisaient 4,8 milliards de dollars en 1957-58, ont presque quintuplé pour passer à 23,6 milliards en 1969-70. Pour leur part, les recettes fiscales des états et localités, qui étaient de 30,4 milliards en 1957-58, passaient à 86,8 milliards en 1969-70, soit près de trois fois plus (voir tableau 11-2). Ainsi, l'accroissement des subventions fédérales fut dépassé par celui des revenus fiscaux des états et des localités.

TABLEAU 11-2.

Versements effectués par le fédéral aux autres paliers de gouvernements en pourcentage des recettes fiscales des états et localités (Tiré de: James A. Maxwell, FEDERAL GRANTS AND THE BUSINESS CYCLE, New York: National Bureau of Economic Research, Inc., 1952; aussi U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES (1953-1970)).

Année	(1) Paiements du fédéral aux autres paliers de gouvernements (en milliards de dollars)	(2) Recettes fiscales (en milliards de dollars)	(1) ÷ (2) (%)
1928	0,1	6,4	1,6
1938	2,2	7,6	28,9
1948	1,6	13,3	12
1958	4,8	30,4	15,8
1963	8,5	44,3	19,2
1968	18,1	67,6	22,8
1969	19,4	76,7	25,4
1970	23,6	86,8	27,2

En même temps que le montant des subventions augmentait, celles-ci devenaient plus nombreuses et plus complexes, ce qui, à plusieurs occasions a soulevé des tollés au niveau des états et des localités, surtout avec les divers programmes anti-pauvreté où l'on croyait que le gouvernement fédéral allait trop vite et trop loin. Le président Nixon promit alors de freiner la multiplication des subventions conditionnelles, d'agglomérer celles qui existaient déjà et, fait nouveau, d'accorder des subventions inconditionnelles. Finalement, le **State and Local Government Fiscal Assistance Act** de 1972 donna une structure juridique au partage des revenus fiscaux.

La plupart des subventions fédérales (86%) vont directement aux états, sans que ceux-ci soient tenus d'en accorder une partie à leurs municipalités. Néanmoins, une bonne part des subventions fédérales fut remise aux localités sous forme de subventions aux états. Même si nous n'avons pas de chiffres à l'appui, il est évident que les subventions fédérales ont contribué à grossir celles des états.

Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure l'aide fédérale s'est substituée aux déboursés des états et des localités, principalement parce qu'on ne peut pas connaître l'importance qu'auraient eue ces dépenses sans les subventions.[3]

Le tableau 11-3 présente la ventilation des principaux transferts faits par le fédéral aux autres paliers de gouvernement pendant les années 1948 et 1970. Cette illustration sert de cadre de référence aux sections suivantes.

TABLEAU 11-3.

Principaux versements faits aux autres gouvernements par le gouvernement fédéral en 1948 et en 1970. (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES (1947-1948 et 1969-1970)).

Catégorie	Montant (en millions de dollars)		Pourcentage	
	1948	1970	1948	1970
Aide sociale	718	7 445	45,4	31,6
Éducation	120	3 017	7,6	12,8
Voirie	318	4 392	20,2	18,6
Santé	55	1 043	3,5	4,4
Bien-être social*	335	5 041	21,2	21,4
Autres	33	2 648	2,1	11,2
Total	1 579	23 585	100	100

* Réadaptation professionnelle, administration des services de main-d'oeuvre, services de protection de l'enfance, administration de l'assurance-chômage, goûters dans les écoles, etc. Pour plus de détails, consulter Sophie R. Dales, « Federal Grants to State and Local Governments », Social Security Bulletin, septembre 1971.

L'aide sociale

Comme on peut le voir au tableau 11-3, c'est dans le domaine de l'aide sociale que les subventions sont les plus importantes. Celle-ci comprend quatre grands secteurs: l'aide aux vieillards, l'aide aux aveugles, l'aide aux personnes totalement handicapées et l'aide aux familles avec enfants à charge. Nous étudierons également l'assistance médicale aux personnes âgées et le **Medicare**.

Lorsque les premières subventions à l'aide sociale furent accordées en 1935, le gouvernement fédéral avait accepté de payer la moitié des prestations aux aveugles et aux vieillards, jusqu'à concurrence de 15 $ par bénéficiaire. Pour ce qui est de l'aide aux familles avec enfants à charge, le fédéral acceptait de payer un tiers des prestations, jusqu'à concurrence de 18 $ pour le premier enfant et de 12 $ pour chacun des suivants. Plus tard, en 1950, le même type d'entente que pour les aveugles et les vieillards fut conclue au sujet des personnes handicapées de façon permanente et totale.

Si le Congrès a lui-même déterminé les dépenses admissibles et les limites d'âge, il a tout de même laissé aux états le soin de fixer les critères d'admission et le montant des prestations.[4] De plus, le Congrès avait pris des dispositions législatives pour lui permettre de respecter ses engagements. Aussi les prestations et la contribution fédérale furent plusieurs fois augmentées.

Le changement en 1946 dans les modalités d'attribution des subventions fut lourd de conséquences, car il peut être tenu responsable de tous les déséquilibres subséquents entre les subventions accordées aux divers états. Cette année là, le Congrès a décidé qu'il rembourserait, via les subventions, les deux tiers du premier 15 $ des prestations mensuelles aux personnes âgées et aux aveugles, plus la moitié du reste de la prestation jusqu'à concurrence d'un remboursement total de 45 $ par personne. Pour les enfants à charge, la contribution fédérale fut fixée aux trois quarts du premier 12 $ de la prestation mensuelle moyenne, plus la moitié du reste avec des plafonds de contribution de 27 $ et 18 $ par mois.

Cette politique eut pour effet d'encourager les prestations peu élevées. Combinée avec la grande latitude laissée aux états dans l'établissement des critères d'admissibilité, elle entraîna des variations considérables dans le niveau des prestations d'un état à l'autre tout comme dans les critères d'admissibilité. C'est ainsi qu'en 1969 la subvention fédérale aux personnes âgées dans le besoin, aux aveugles et aux handicapés, couvrait 31 $ du premier 37 $ de la prestation mensuelle moyenne et entre 50 et 65% du reste, selon le revenu per capita de l'état, jusqu'à concurrence d'une contribution fédérale de 75 $ par mois et par personne. Dans le cas des familles avec des enfants à charge, le gouvernement fédéral fournissait 15 $ du premier 18 $, ainsi que 50 à 65% du reste, jusqu'à une contribution fédérale maximale de 32 $.

Cette modification du degré de la contribution fédérale, lorsque les prestations dépassent un certain montant, permet à cette dernière de représenter plus de 80% du montant des prestations peu élevées.[5] La ventilation de la participation du fédéral dans les prestations de l'année 1969, pour tous les programmes d'aide sociale, est présentée au tableau 11-4.

TABLEAU 11-4.

Participation fédérale aux programmes d'aide sociale, 1969
(Tiré de: SOCIAL SECURITY BULLETIN, ANNUAL STATISTICAL SUPPLEMENT, 1969)

Participation fédérale (%)	Nombre d'états
35-39	1
40-44	3
45-49	8
50-54	7
55-59	8
60-64	3
65-69	6
70-74	7
75-79	7

Les critères d'admissibilité varient beaucoup d'un état à l'autre. En 1966, par exemple, 11% de la population de plus de 65 ans recevait des prestations d'aide sociale, mais ce pourcentage n'était que de 2,1 au New Jersey, alors qu'il s'élevait à 45,5 en Louisiane. Bien qu'au niveau national 4,9% des enfants de moins de 18 ans étaient admissibles aux allocations familiales, il n'y en avait que 1,7% au New Hampshire, pendant qu'en Virginie de l'Ouest, on en retrouvait 11,1%.

Les écarts dans le montant des prestations d'un état à l'autre étaient également très grands. Par exemple, en juillet 1970, la prestation mensuelle moyenne pour les enfants à charge était de 12,05 $ au Mississipi et de 69,90 $ dans l'état de New York. Quant aux personnes âgées, elles avaient droit en moyenne à 48,70 $ dans la Caroline du Sud et à 165,50 $ dans le New Hampshire. De tels écarts dépassent de beaucoup les variations du coût de la vie et des besoins de la population desservie dans chaque état.

En général, les états riches accordent des prestations plus élevées que la moyenne, tandis que les états plus pauvres ont des critères d'admission aux programmes d'aide sociale plus sévères. De plus, le niveau moyen des prestations et le pourcentage des bénéficiaires dans le domaine du secours général – qui ne fait pas l'objet de subventions fédérales – sont également plus élevés dans les états riches que dans les pauvres. En juillet 1970, par exemple, la prestation mensuelle moyenne variait de 4,65 $ et 8,85 $ pour l'Arkansas et la Virginie de l'Ouest respectivement, à 79,05 $ au Maryland et à 109 $ au New Jersey.

Pendant plus de deux décennies, après 1935, les prestations aux personnes âgées constituèrent la plus importante source de dépenses d'aide sociale. Toutefois, durant les années '50, alors que les régimes de retraite procuraient de plus en plus d'avantages financiers à un nombre croissant de retraités, le nombre de prestataires a commencé à diminuer. La même tendance s'est manifestée avec l'aide aux aveugles. Par contre, l'aide aux handicapés et les allocations familiales prirent une allure tout à fait différente, le nombre de prestataires augmentant extrêmement rapidement (voir tableau 11-5).

TABLEAU 11-5.

Nombre de prestataires et versements alloués aux handicapés et aux familles avec dépendants, pour des années-types. (Tiré de: SOCIAL SECURITY BULLETIN, ANNUAL STATISTICAL SUPPLEMENT, 1970).

Année (décembre)	Nombre de prestataires (000)		Versements (en millions de dollars)	
	Handicapés	Alloc. familiales	Handicapés	Alloc. familiales
1945	...	701	...	149,5
1950	69	2 233	8	547,2
1965	557	4 396	416,8	1 644,1
1970	935	9 660	985	4 852,2

Comment peut-on expliquer cette croissance vertigineuse? Dans le cas des handicapés, on peut dire que la cause fut l'établissement de critères d'admissibilité moins sévères. Dans le cas des allocations familiales, les causes sont plus nombreuses: un nombre croissant de divorces, de séparations et d'enfants illégitimes accrut le nombre de personnes pouvant recevoir les allocations; une meilleure connaissance de ces droits et l'élargissement des critères d'admissibilité eurent le même effet. La migration de certains groupes minoritaires (comme les Noirs et les Portoricains) vers les villes du nord a également joué un certain rôle. Il est probable qu'une des causes de ces migrations fut les variations importantes entre les paiements et les critères d'admissibilité des programmes d'aide sociale des différents états.

De plus, deux jugements de la Cour suprême ont également contribué à la hausse du nombre de prestataires. En 1968, la Cour a statué (**King v. Smith**; 392 US 309) que les états ne pouvaient rendre des familles inéligibles aux allocations familiales, simplement parce qu'un homme qui n'est pas l'époux de la mère habite dans la maison. On estime que ce jugement a eu pour effet d'ajouter quelque 200 000 à 400 000 nouveaux prestataires dans dix-huit états. Dans la cause **Shapiro v. Thompson** (394 US 618), la Cour a éliminé les exigences d'admissibilité relatives à la durée de résidence, ce qui a ajouté entre 100 000 et 200 000 prestataires dans 40 états.

Le sentiment que le système actuel d'aide sociale est un échec, tant du point de vue conceptuel que moral, et que l'accroissement de la fortune personnelle ne pourra résoudre les problèmes de la pauvreté, ni créer un environnement décent pour les pauvres, est largement répandu. Le système actuel est discriminatoire envers les pauvres qui travaillent et les familles pauvres qui ont un homme comme chef de famille. Il n'a pas réussi à établir des critères nationaux d'admissibilité et de paiements et enlève l'incitation au travail. Aussi, le 11 août 1969, le président Nixon présentait au Congrès un plan de réformes radicales. Son projet rencontra une forte opposition au Congrès, mais n'en demeure pas moins une solution possible au problème.

En gros, selon ce projet (le **Family Assistance Plan**), l'aide sociale deviendrait une juridiction fédérale. Le gouvernement fédéral prendrait en charge l'administration des

programmes destinés aux vieillards, aux aveugles et aux handicapés, et hausserait les prestations mensuelles à 130 $. Les allocations familiales feraient l'objet d'un programme fédéral, avec un revenu minimal garanti et des critères d'admissibilité établis au niveau national. La prestation de base serait inférieure à celle des états les plus riches et les plus industrialisés, mais les états auraient la possibilité d'ajouter un supplément. Ce projet permettrait de diminuer l'écart entre les prestations des états riches et pauvres, diminuant ainsi l'incitation à la migration (sauf celle motivée par la recherche d'un emploi). Toutefois, pour éliminer complètement l'incitation à la migration, il aurait fallu interdire aux états d'ajouter des suppléments aux prestations fédérales. Néanmoins, certains des défenseurs du projet estiment que les suppléments venant des états étaient requis, et que le gouvernement fédéral devrait en rembourser une partie dans des proportions variant entre 30 et 50%.

Le projet ferait une distinction entre les personnes susceptibles d'être embauchées et celles qui ne peuvent pas travailler. Afin d'inciter au travail les prestataires pouvant être embauchés, on obligerait ceux-ci à accepter du travail ou à suivre un entraînement professionnel. Les programmes fédéraux d'aide à l'enfance et ceux de formation professionnelle ont pour objectif de faciliter le passage de l'assistance sociale au travail.

L'accroissement spectaculaire du nombre d'assistés sociaux et du coût des programmes d'aide sociale a entraîné des changements radicaux dans l'opinion publique. Jadis, on tenait pour acquis que les assistés sociaux étaient des gens qui ne pouvaient travailler; il était donc impensable d'imaginer des programmes d'incitation au travail ou même des programmes de formation. Toutefois, maintenant que l'on sait que plus d'un million de mères de famille – la plupart abandonnées par leur mari – reçoivent de l'aide sociale, cette opinion a beaucoup changé. Comme les familles où le père a un emploi ne peuvent pas recevoir de prestations, plusieurs pères de famille désertent le foyer pour que leur famille puisse bénéficier de l'aide sociale. Car, une famille disposant de 4 000 $ par année de revenus salariaux a moins de revenus (une fois les impôts et les autres contributions payés) qu'une autre qui reçoit 3 400 $ de prestations d'aide sociale. De plus, lorsqu'une famille reçoit de l'aide sociale, toute incitation au retour au travail disparaît, puisque dès qu'elle a des revenus salariaux, l'aide sociale est soit entièrement coupée, soit fortement réduite.

On croyait également que, étant donné les normes fédérales assez vagues, la détermination des critères d'admissibilité et du niveau des prestations revenait de droit aux états. Mais la diversité des attitudes et des moyens financiers des états conduisit à des écarts scandaleux entre les différents niveaux de paiement et critères d'admissibilité de ces derniers. Faire marche arrière et réformer le système en resserrant les normes fédérales semblait trop difficile, demander trop de temps et être politiquement trop risqué. Toutefois, vers la fin des années '60, le public était en faveur de la prise en charge de l'aide sociale. Cette réforme aurait été facilitée par l'injection de sommes importantes dans le système d'aide sociale. On aurait réduit l'écart entre les prestations des différents états, diminuant ainsi l'incitation à la migration vers les états « généreux ».

Cette décision de réformer le système d'aide sociale souleva toute une série de questions. Quel serait le niveau minimal des prestations? Aux personnes ne pouvant pas être intégrées au marché du travail, tels les enfants, les personnes âgées et les handicapés, il semblait logique d'accorder des prestations élevées. Mais des prestations trop fortes aux personnes suceptibles de travailler constitueraient une incitation à ne pas travailler et, de plus, serait discriminatoire envers les familles disposant de revenus salariaux peu élevés. Plus de 2,5 millions de familles ne bénéficiant pas d'aide sociale gagnaient, à cette époque, moins de 3 400 $ par année. Aussi, enlever un dollar de prestation pour chaque dollar de revenus salariaux que peut gagner une famille bénéficiant de l'aide sociale élimine évidemment toute incitation au travail que pourraient avoir les membres de cette famille.

Au début des années '70, le gouvernement fédéral a donc adopté des dispositions législatives afin d'obliger les services d'aide sociale à ne pas tenir compte des soixante premiers dollars de revenus salariaux mensuels, et à déduire des prestations uniquement deux tiers de la tranche des revenus salariaux supérieure à 60 $. Bref, uniquement le tiers des revenus mensuels supérieurs à 60 $ était imposable. Mais cela était-il approprié? Comment le Congrès relancerait-il les programmes fédéraux de bons d'alimentation, de **Medicaid**, etc. dont les bénéfices sont considérablement diminués, voire même éliminés, dès que les prestataires augmentent leurs revenus salariaux? Faute d'incitation au travail, ce projet fédéral, le **Family Allowance Program**, aurait rendu admissibles de deux à trois millions de personnes supplémentaires, ce qui aurait occasionné une réduction de la force de travail effective et une augmentation considérable du coût des programmes d'aide sociale. Finalement, le **Family Allowance Program** n'a pas été adopté, mais la discussion qu'il a soulevée et les questions qu'il a permis de poser demeurent pertinentes de nos jours.

La santé publique

Deux lois sont à l'origine des subventions fédérales dans le domaine de la santé publique: le **Chamberlain – Kahn Act** de 1918 (qui visait à combattre les maladies vénériennes) et le **Shephard – Towner Act** de 1921 (qui concernait la santé des mères et des enfants). Ces deux programmes furent de courte durée. En 1935, l'adoption du **Social Security Act** a permis d'établir, sur une base solide et élargie, le financement des programmes de santé publique par le fédéral et les états. Des subventions furent alors accordées pour des programmes généraux de santé et d'autres plus spécifiques, pour combattre la tuberculose, les maladies coronariennes, vénériennes, le cancer et la maladie mentale. L'attribution de ces subventions était basée sur la population, la présence de problèmes particuliers de santé et les besoins financiers (déterminés d'après le revenu per capita dans les divers états). Le gouvernement exigeait habituellement que les états investissent dans le programme subventionné une somme égale au montant de la subvention accordée. Au fur et à mesure que le montant des subventions a augmenté, ces dernières devinrent de plus en plus catégorisées, ce qui a permis aux agences fédérales d'accorder des subventions qui ne s'appliquaient qu'à certains états et pas aux autres. Par conséquent, les subventions dans le domaine de la santé étaient souvent classifiées en catégories et, à l'intérieur de ces dernières, par représentant fédéral.

En 1966, après une longue étude, le Congrès adopta le **Partnership for Health Act**. Cette loi qui constitua un événement marquant dans la législation d'après-guerre, réunissait différents pouvoirs. Lors de son adoption au Congrès, on reconnut que la complexité des subventions par catégories, chacune reliée à une maladie donnée, ne répondait guère aux besoins des états et localités en matière de santé. Les états devaient investir dans des programmes qui ne correspondaient pas toujours à leurs besoins. Il fallait une approche nouvelle, différente. Désormais, tous les états allaient élaborer un programme de santé complet, qu'ils soumettraient à l'approbation du **Surgeon General** (chef du Service fédéral de la santé publique). Ils se verraient accorder des montants selon leur population et leurs besoins financiers (évalués d'après le revenu per capita). Les subventions, qui varieraient entre un tiers et deux tiers des dépenses admissibles des états, seraient affectées à divers services de santé choisis par ces derniers. Le temps des subventions conditionnelles où les états élaboraient des programmes de santé « là où était l'argent plutôt que là où étaient les besoins »[6] était bien terminé car on reconnaissait désormais aux états et aux localités le droit de fixer eux-mêmes leurs priorités. L'objectif immédiat était de déterminer les problèmes du domaine de la santé, de fixer les priorités et de passer, dans l'ordre, de l'ancien système d'attribution de subventions au nouveau.

Toutefois, comme le rapportait la Commission consultative des relations intergouvernementales, au début des années '70, les progrès furent lents et difficiles. De plus, le Congrès a lui-même bafoué le principe de cette loi en établissant de nouvelles subventions

par catégories pour les travailleurs itinérants, les alcooliques et les narcomanes. Or, il aurait été préférable que le Congrès s'impose quelques « privations », s'il désirait voir se réaliser le regroupement des subventions.

La loi **Hill – Burton**, adoptée en 1946, prévoyait l'attribution de subventions substantielles pour la construction d'hôpitaux, accordées en fonction de la population et du carré du revenu per capita, avec une participation fédérale variant de 33,3% dans les états riches à 75% dans les états pauvres. « En 25 ans d'application, soit jusqu'à juin 1970, cette loi a permis la construction ou la modernisation de presque 457 000 lits d'hôpitaux et lits pour malades chroniques, ainsi que 1 500 cliniques externes et centres de réadaptation, à un coût global supérieur à 12 milliards de dollars dont près de 3,6 milliards ont été fournis par le fédéral. »[7]

Toutefois, à partir des années '70, on a changé d'optique dans ce domaine. On croyait désormais que les installations de santé pouvant générer des revenus (via les tarifs et frais) devaient être construites avec des emprunts garantis par le fédéral mais contractés dans le secteur privé, et qu'on pourrait limiter les subventions fédérales aux installations qui ne peuvent pas produire des revenus suffisants.

En 1960, la loi **Kerr – Mills** établit une nouvelle catégorie d'aide sociale, l'aide médicale aux personnes âgées (**Medical Assistance to the Aged: MAA**), en remboursant de 50 à 80% du coût des programmes d'état destinés aux personnes âgées, malades et indigentes. En 1962, on y a inclus les aveugles et les handicapés. La participation fédérale (variant de 50 à 80%) était inversement proportionnelle au revenu par habitant des états. Il n'y avait aucune limite aux dépenses par individu ou par état. Aussi, il semblerait que certains états plus riches que les autres ont ainsi obtenu des subventions fédérales fabuleuses.

Conscient de cette faiblesse, le Congrès ajoutait, en 1965, deux nouveaux programmes au **Social Security Act**. Le premier était **Medicare**, un régime d'assurance maladie obligatoire pour les personnes de 65 ans et plus. Ce programme finance, dans le cadre du système de sécurité sociale, les soins hospitaliers grâce aux contributions des employeurs et des employés. Le programme comprend également une assurance facultative qui couvre les honoraires des médecins, assurance financée par le fédéral et par les primes que versent les participants. Le deuxième programme, **Medicaid**, assure les soins médicaux à tous les bénéficiaires des programmes d'aide sociale dépendant à la fois du fédéral et des états, ainsi qu'aux personnes ne pouvant pas se procurer l'essentiel dans le domaine des soins médicaux.

Ce programme représente donc une extension au domaine de la santé des programmes d'aide sociale. La participation fédérale se fait presque de la même façon qu'avec le **Kerr – Mills Act**: la subvention fédérale varie de façon inversement proportionnelle au revenu par habitant des états. Cette subvention variait entre 50 et 83% des coûts totaux. Les états où le revenu par habitant se situe dans la moyenne recevaient environ 55%. Les états riches comme le Connecticut, le Delaware, New York et le Massachusetts recevaient 50%, les états pauvres comme le Mississipi et l'Alabama ayant presque le pourcentage maximal.[8] Toutes les personnes qui recevaient des prestations d'aide sociale étaient admissibles à ce programme. En effet, **Medicaid** remplaçait les quatre programmes du **Medical Assistance for the Aged**. De plus, chacun des états pouvait, s'il le désirait, rendre admissibles au programme des personnes ne recevant pas de prestations d'aide sociale, mais qui étaient quand même dans le besoin ou qui ne pouvaient pas payer les frais médicaux auxquels ils étaient confrontés.

Pour participer au programme **Medicaid**, chaque état devait présenter au Département de la Santé, de l'Éducation et du Bien-Être (H.E.W.) un projet acceptable, décrivant les groupes admissibles, les soins et services médicaux assurés. Les avantages minimaux assurés aux patients résidants et non résidents étaient les soins hospitaliers, les

services de laboratoire et de radiographie, les soins infirmiers à domicile et les services du médecin. Chacun des états devait payer au moins 40% des coûts non assumés par le gouvernement fédéral. Aussi, l'impact financier de **Medicaid** sur les états dépendait de l'étendue que chacun d'entre eux donnait au programme.

Medicaid est entré en vigueur le 1er janvier 1966 et, au 1er juillet 1968, 39 états participaient au programme. Le Congrès décida alors que le 1er janvier 1970 serait la date limite pour présenter des projets, afin d'adhérer au **Medicaid**. Après quoi, les états n'ayant pas présenté de projets convenables se verraient retirer les subventions pour l'aide médicale aux enfants à charge, aux aveugles et aux handicapés.

Tous les états respectèrent cette date limite, sauf l'Alaska et l'Arizona qui craignaient que leur grande – et généralement pauvre – population d'esquimaux ou d'indiens surchargent un programme de **Medicaid**.

La grande popularité de **Medicaid** fut la cause de deux nouveaux sujets d'inquiétude au Congrès, au début des années '70. Premièrement, les subventions auxquelles on n'avait pas fixé de plafond grimpèrent bien au-delà des prévisions. Elles passèrent, par exemple, de 700 millions de dollars en 1966, à 2,8 milliards en 1970. Deuxièmement, certains états, croyait-on, se servaient du programme pour aider « un grand nombre de personnes qui auraient pu payer soit une partie, soit la totalité de leurs frais médicaux »[9], ce qui nuisait aux compagnies privées d'assurances et faisait augmenter les coûts du programme fédéral bien au-delà de la tolérance des congressistes. Aussi, en 1967, on modifia le programme **Medicaid** afin de déterminer un niveau maximal de revenus personnels, constituant un plafond pour la participation fédérale et à partir duquel le fédéral ne rembourserait aucune partie des frais médicaux. Ce plafond fut égal à 133,33% de la prestation maximale accordée sous le programme AFDC (l'aide aux familles avec enfants à charge). Ainsi, par exemple, si la prestation annuelle maximale pour une personne seule est de 1 500 $, les personnes seules ayant moins de 2 000 $ en revenus annuels sont alors admissibles au **Medicaid** et le fédéral défraie une partie de leurs frais médicaux.

Medicare et **Medicaid** sont deux programmes de santé non plafonnés qui grossissent au-delà de toutes prévisions. Aussi, au moins une douzaine d'états durent réduire la couverture qu'assurait le programme original. Les frais médicaux augmentèrent et continuent d'augmenter à un rythme au moins deux fois plus rapide que le coût de la vie. En suscitant un accroissement trop rapide de la demande pour la capacité du système, ces deux régimes furent à la fois la cause et la victime de la montée vertigineuse des coûts. On surveille maintenant cette montée des coûts en cherchant à améliorer le système de distribution des soins médicaux, système qui est vraiment inefficace et qui est même parfois frauduleusement utilisé. De plus, au début des années 1970, certains remettaient en question l'orientation du **Medicaid** qui est dirigée vers les patients en institutions (hôpitaux et foyers). On estima alors qu'il serait préférable de mettre l'accent sur les cliniques externes, les centres médicaux et les soins à domicile.

L'opinion que les soins médicaux doivent être accessibles à tous devenant de plus en plus répandue, elle fut à la source de deux plans concernant l'administration et le financement de l'expansion des programmes de santé. L'administration Nixon proposa un système national d'assurance-santé à responsabilités partagées. Le projet de loi **Kennedy – Griffiths** proposait, pour sa part, un système d'assurance-santé administré par le fédéral. Toutefois, vers le milieu des années '70, aucun de ces deux projets n'avait encore reçu de sanction législative.

Le premier projet, celui de l'administration Nixon, aurait concerné l'ensemble de la population active (et de leurs personnes à charge), en obligeant les employeurs à souscrire une police d'assurance-santé pour leurs employés. Trente-cinq pour cent des primes auraient été payées par ces derniers, le reste par l'employeur. Pour les personnes ne

pouvant pas travailler et celles à faible revenu, on aurait établi un régime familial d'assurance-santé financé entièrement par le fédéral. Le projet **Kennedy – Griffiths** prévoyait, pour sa part, un programme universel administré par le fédéral. Les patients n'auraient payé aucune partie du programme directement. Le financement de celui-ci était assuré par un fonds en fiducie. La moitié des revenus nécessaires pour administrer ce projet serait provenue des revenus généraux du fédéral et le reste d'impôts sur le revenu et de retenues sur la paye.

Les frais médicaux auraient été remboursés de la façon énoncée dans les principes généraux du projet de loi.

L'adoption de l'un ou de l'autre de ces projets aurait signifié la disparition des programmes **Medicaid** et **Medicare**.

L'éducation

Jusqu'à tout récemment, seulement un petit nombre de subventions étaient destinées à l'éducation. En 1965, ces quelques subventions étaient destinées à deux programmes principaux (l'enseignement professionnel et le soutien aux écoles des régions touchées par la présence fédérale), ainsi qu'à divers petits programmes. Totalisant 610 millions de dollars, elles ne représentaient que 2,1% des dépenses gouvernementales dans le domaine de l'éducation. (Voir tableau 11-6.)

TABLEAU 11-6.

Aide fédérale à l'éducation, 1965. (Source: U.S. Bureau of the Budget, SPECIAL ANALYSES, BUDGET OF THE UNITED STATES GOVERNMENT, 1967, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1965)

Catégorie	Montant (en millions de dollars)
Écoles dans les régions affectées par la présence fédérale	341
Enseignement professionnel	132
Autres	137
Total	610

Les subventions à l'enseignement professionnel existent depuis l'adoption de la loi **Smith – Hughes** en 1917. Malgré les attaques virulentes de tous ceux qui affirmaient que les programmes de formation professionnelle manquaient de souplesse, étaient mal orientés et ne s'adaptaient pas aux changements de la demande de main-d'oeuvre, le Congrès n'a jamais cessé d'augmenter les subventions à la suite de la coalition de groupes de pression au niveau des états et des localités.

Les subventions aux écoles situées dans une région concernée par la présence du fédéral commencèrent en 1941. Elles avaient alors pour objectif avoué de compenser le fait qu'un surplus d'enfants s'inscrivaient dans les écoles des districts scolaires où avaient été construites des installations fédérales qui avaient drainé un certain nombre de nouvelles familles. Une autre raison avancée pour justifier des subventions consistait en ce que, dans certaines régions, le fédéral avait acquis certaines propriétés foncières, diminuant ainsi l'assiette des revenus de la localité.

Malheureusement, on n'a pas fait un choix rationnel et objectif des districts scolaires pouvant toucher ces subventions. Le Congrès a transformé ce programme en subvention inconditionnelle s'adressant à quelque 4 600 districts – dont un bon nombre ne

contiennent aucune propriété foncière fédérale ou sont même riches – lesquels englobent 40% de tous les élèves inscrits dans des écoles publiques aux États-Unis.

Au fil des ans, de nombreuses tentatives en vue de permettre l'attribution de subventions fédérales aux niveaux élémentaire et secondaire échouèrent. Les obstacles semblaient insurmontables, surtout ceux confrontant l'état et les confessions. Si, comme on avait tendance à le croire, les subventions fédérales n'étaient octroyées qu'aux écoles publiques, la position relative des écoles privées se dégraderait. De plus, l'inclusion des écoles privées (en supposant que l'on puisse surmonter l'obstacle constitutionnel) mécontenterait plusieurs protestants. Durant les années '50 et jusqu'au début des années '60, les catholiques et les non-catholiques se paralysèrent les uns les autres en se retranchant chacun dans des positions intransigeantes.

Un autre obstacle était le fait que les subventions fédérales étaient plus nécessaires dans le Sud. Des subventions « égalisatrices » auraient alors pu servir de soutien pour les états du Sud. Mais, comme le système d'enseignement public de ces états était basé sur une politique de ségrégation raciale, on croyait, même après que cette politique fut condamnée par la Cour suprême, que les subventions ralentiraient les efforts faits en vue de la déségrégation.

Ce fut donc un véritable miracle lorsqu'en 1965 le président Johnson proposa et fit adopter le **Elementary and Secondary Education Act (ESEA)** qui accordait des subventions importantes aux niveaux scolaires élémentaire et secondaire. Comment peut-on expliquer ce miracle? Probablement par la grande victoire politique du président Johnson, lors des élections de 1964. Son prestige et son habileté politique le rendaient capable de faire passer toutes les politiques qu'il endossait. Un autre facteur fut la popularité croissante du mouvement en faveur des droits civils et en particulier l'adoption du **Civil Rights Act** (1965) qui mit fin aux craintes voulant que les subventions à l'éducation ralentissent la lutte à la ségrégation. Un autre facteur fut la redécouverte de la pauvreté, qui entraîna l'adoption du **Economic Opportunity Act** de 1964. On savait maintenant que la pauvreté ne se confinait pas qu'aux états pauvres, mais qu'elle était présente dans tous les quartiers défavorisés qui souvent voisinent des banlieues prospères.

Le Congrès en vint à croire que si on attribuait l'aide fédérale à la totalité, sinon à la plupart des districts scolaires, il pouvait se voir accorder un peu plus de support politique. Si, de plus, on pouvait subventionner les écoles privées juste assez pour se gagner la faveur d'une partie des catholiques, sans toutefois s'aliéner les protestants, le Congrès pourrait alors faire passer et adopter sa politique d'aide fédérale.

La possibilité que cette politique soit renversée par les tribunaux était réelle, mais cette éventualité ne devait être envisagée qu'en temps nécessaire. En fait, l'argument voulant qu'on ne puisse pas se servir de l'argent prélevé par les impôts pour financer des écoles privées était déjà passablement ébranlé par la théorie voulant qu'en dernière analyse, ce soit les enfants, et non les écoles privées, qui bénéficient des subventions. Le transport scolaire, les services de santé dans les écoles, les repas pris à l'école, s'ils étaient fournis aux enfants ne profitaient qu'à eux, et non pas à l'institution scolaire qu'ils fréquentaient. Si, de plus, certains élèves étaient inscrits à la fois dans une école publique et une école privée, on pourrait alors ouvrir la porte encore un peu plus aux subventions fédérales.

Cet ensemble de déterminants politiques a façonné les propositions législatives soumises au Congrès en 1965. L'aide fédérale aux écoles élementaires et secondaires se fit de façon détournée. Les exigences politiques firent que cette aide prit la forme « d'une structure d'assistance à but spécifique que presque personne n'aurait recommandée », une décennie auparavant.[10]

La première partie du **Elementary and Secondary Education Act** de 1965, qui drainait les trois quarts des sommes autorisées, offrait des subventions pour mettre sur pied ou renforcer des programmes destinés aux enfants défavorisés sur le plan de l'éducation. La partie II de la loi offrait des subventions pour les bibliothèques scolaires. La partie III offrait des subventions pour les autres centres et services d'éducation. Ces trois parties stipulaient que leurs programmes étaient disponibles autant aux élèves des écoles privées qu'à ceux des écoles publiques. La partie IV de la loi fournissait des subventions à la recherche et au développement, tandis que la partie V voulait renforcer les ministères ou départements de l'éducation des états.

Nous n'examinerons ici que la première partie de la loi, à cause de l'importance de la contribution financière fédérale qui y est rattachée.

La partie I mettait l'accent sur l'enfance défavorisée. Ainsi, tout district scolaire dont au moins 3% de sa population d'âge scolaire était dans la pauvreté était admissible aux subventions. Ce faible pourcentage provoqua une grande dispersion géographique des subventions, à tel point que les subventions semblaient être disponibles à tous, comme dans un programme d'aide générale. Pour pouvoir profiter des subventions, les districts scolaires devaient soumettre leurs projets de programme au département de l'éducation de leur état.

En vertu de la partie I de la loi, l'allocation des subventions se faisait selon le nombre d'enfants pauvres par district. Ce nombre était calculé par l'addition de **A**, c'est-à-dire le nombre d'enfants provenant de familles dont les revenus annuels étaient inférieurs à 2 000 $ (ce montant fut haussé à 3 000 $ en 1966), et de **B**, c'est-à-dire le nombre d'enfants d'âge scolaire provenant de familles bénéficiant de plus de 2 000 $ (ce montant fut haussé à 3 000 $ en 1966) en prestations de l'**AFDC**. Pour obtenir le montant de la subvention, on multipliait la somme de **A** et **B** par **C**, **C** équivalant à la moitié de la dépense courante annuelle moyenne par élève du primaire ou du secondaire dans l'état en question.[11] Toutefois, cette subvention de base ne pouvait pas dépasser 30% des dépenses courantes prévues au budget du district scolaire.

Malheureusement, les données pour **A**, tirées du recensement de 1960, n'étaient pas à jour. Quant aux données sur **B**, elles étaient fort complexes, étant donné que les critères d'admissibilité au **AFDC** varient beaucoup d'un état à l'autre. Ainsi, dans plusieurs états pauvres, on n'accordait aucune prestation annuelle de plus de 2 000 $ (3 000 $ en 1966), tandis que dans les états riches, il n'y avait pas de normes fixes pour faire le calcul des prestations. Bref, la comptabilité des enfants pauvres par état ne pouvait se faire de façon satisfaisante.

Le fait de multiplier le nombre d'enfants admissibles par **C**, soit la moitié de la dépense moyenne par écolier dans l'état, pouvait entraîner certaines injustices. En effet, puisque les états riches dépensent en général plus d'argent que les états pauvres, cette formule favorise les premiers. Pour corriger cette situation, le Congrès a permis, en 1966, que les états prennent comme base de calcul, soit la moyenne de la dépense de leur état, par étudiant, soit la moyenne nationale par étudiant. Cette modification avait pour but d'aider les états dont la moyenne des dépenses par écolier était plus faible que la moyenne nationale. Quoi qu'il en soit, chaque année, les affectations globales étaient de beaucoup inférieures aux autorisations. Ainsi, pour l'année fiscale 1969 par exemple, malgré une autorisation de 2 776 millions de dollars, les affectations se sont chiffrées à 1 123 millions seulement. Donc, si après 1966 les états pauvres devaient recevoir plus d'argent, les états riches en auraient moins.

Le Congrès rendit encore plus compliqués les calculs en créant de nouvelles catégories d'enfants défavorisés (ceux qui vivent dans les institutions d'état, par exemple) dont il fallait tenir compte, et en établissant des priorités pour les dépenses. Tout ceci créa

une situation complexe faisant que les autorisations furent réduites à la mesure d'affectations plus minces que jamais.

En 1970, la loi fut prolongée pour trois ans, sans que ces problèmes fussent résolus.

En conclusion, disons qu'en 1970, les subventions fédérales à l'éducation étaient deux fois plus élevées qu'en 1965, surtout à cause de l'**ESEA** (voir le tableau 11-7). Les subventions accordées en vertu de l'**ESEA** tendaient à redistribuer les revenus entre les états de façon à favoriser ceux qui sont les plus pauvres,[12] ce qui n'était pas fait par les autres programmes de subventions à l'éducation. Néanmoins, la partie I de la loi compte plusieurs lacunes, et elle ne devrait pas, même réformée, servir de modèle pour l'élaboration d'autres normes d'aide fédérale à l'enseignement primaire et secondaire.

TABLEAU 11-7.

Subventions fédérales à l'éducation, 1969-1970 (Source: SOCIAL SECURITY BULLETIN, septembre 1971, p. 16; aussi U.S. BUREAU OF THE BUDGET, SPECIAL ANALYSES, 1972)

Catégorie	Montant (en millions de dollars)
Elementary and Secondary Education	
Act de 1965 (ESEA)	1 614
Enfants défavorisés sur le plan de l'éducation	1 339
Autres	275
Secteurs affectés par la présence fédérale	656
Enseignement professionnel	286
Autres	461
Total	3 017

Les réseaux routiers

Le **Federal Road Act** de 1916 attribuait des subventions aux états pour la construction d'autoroutes selon une formule accordant une pondération d'un tiers (a) à la population, (b) à la superficie, (c) au nombre de milles de routes rurales et de routes principales.

De leur côté, les états devaient investir un montant équivalent aux subventions. On instaura alors un système d'aide fédérale pour le millage routier (qui ne devait pas dépasser 7% du millage routier d'un état), et de nouvelles relations administratives furent établies, ce qui invita les états à réorganiser leur système de construction et d'entretien routiers. Durant les années '20, les subventions pour les réseaux routiers représentaient 80% de toutes les subventions fédérales.

En 1944, dans le cadre de la planification de l'après-guerre, le Congrès élabora une nouvelle loi pour l'aide à la construction d'autoroutes. L'affectation annuelle fut alors haussée de 500 millions de dollars et des crédits supplémentaires furent prévus pour la construction de rues en réseau urbain.

Le **Federal Aid Highway Act** de 1956 contribua à l'expansion du réseau routier en subventionnant la construction de 41 000 milles (ce chiffre fut haussé à 42 500 par après) en autoroutes inter-états et en autoroutes pour la défense nationale. Le fédéral défraya 90% du coût de ces autoroutes. Durant l'exercice financier de 1970, on a affecté 3 080 millions (voir le tableau 11-8) au réseau routier inter-états dont le coût à la fin des travaux, vers le début des années '70, était estimé à 70 milliards.

Outre le réseau routier inter-états, l'aide fédérale, qui se chiffre à plus d'un milliard de dollars chaque année, est surtout consacrée au programme **ABC**, dans lequel le réseau

primaire reçoit 45% des subventions, le secondaire 30% et les prolongements urbains de ces deux réseaux 25%. Le **Federal Aid Highway Act** de 1970 (en vigueur en 1973) a fait passer la participation fédérale de 50 à 70% et a généralisé l'usage des subventions pour la construction de rues en réseau urbain.

TABLEAU 11-8.

Subventions fédérales à la voirie, 1970 (même source que le TABLEAU 11-7)

Catégorie	Montant (en millions de dollars)
Réseau inter-états	3 080
Réseau primaire	454
Réseau secondaire	283
Expansion urbaine	251
Autres	233
Total	4 301

Le **Federal Aid Highway Act** de 1956 a établi un fonds en fiducie où furent déposées les recettes des taxes sur l'essence, les pneus, etc., et d'où on retirait les fonds nécessaires aux subventions. Comme les dépenses faites pour la construction du réseau d'autoroutes inter-états diminuèrent, on a alors commencé à accumuler un surplus.

Comme il n'était pas question de réduire les taxes qui servaient à alimenter le fonds en fiducie, on a pensé, au début des années '70, que le Congrès pourrait lancer de nouveaux programmes de construction d'autoroutes, ou encore s'intéresser davantage au transport en commun ou au transport rapide par rail qui, d'après certains, mériteraient plus d'attention de la part du fédéral. Les écologistes, opposés au système d'autoroutes et ceux qui voulaient un changement dans l'ordre des priorités en vigueur dans le domaine du transport, se montrèrent tous très critiques, pour diverses raisons, envers le système tel qu'il existait au début des années '70. Finalement, il est possible que le fonds en fiducie pour la construction d'autoroutes soit converti en un fonds pour le transport national.

Les subventions fédérales aux localités

Pendant de nombreuses décennies, le gouvernement fédéral ne subventionna que les états. Mais, durant les années '30, l'incapacité financière des états et la situation déplorable dans laquelle se trouvaient les localités obligèrent le fédéral à accorder, surtout dans les cas urgents, des subventions directes aux localités.

Durant les années d'après-guerre, une nouvelle sorte de subvention fédérale – locale vit le jour (voir le tableau 11-9). Bien qu'en 1969-70 ces subventions ne représentent que 15% de l'ensemble des subventions fédérales, leur possibilité d'expansion est immense. En effet, les usines de traitement des déchets, le logement, le développement communautaire et la lutte contre la pollution pourraient connaître un essor formidable si le Congrès décidait d'accorder des subventions dans ces domaines.

On doit cependant se demander si les subventions que le fédéral accorde aux localités sont contraires à l'essence du fédéralisme. De plus, on doit également se demander si, sur le plan administratif, il ne vaudrait pas mieux faire affaire avec cinquante états plutôt qu'avec des milliers de gouvernements locaux. Toutefois, pour rejeter du revers de la main les objections faites à l'endroit des subventions fédérales – locales le fait concret est que, parfois, les états ne s'intéressent pas aux questions pour lesquelles ces subventions sont allouées. L'action du Congrès doit alors être ou directe, ou indirecte, c'est-à-dire passer par les localités. De plus, un autre facteur joue en faveur de ces subventions: les

édiles municipaux, particulièrement ceux des grandes villes, sont souvent à couteaux tirés avec les représentants de leur état et préfèrent donc entretenir des relations directes avec le gouvernement fédéral.

TABLEAU 11-9.

Transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements locaux, 1969-1970. (Tiré de: U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1969-70, Washington D.C.: Government Printing Office, 1971, p. 22)

Catégorie	Montant (millions de dollars)
Éducation	907
Habitation et rénovation	1 606
Constructions aéroportuaires	44
Équipement d'élimination des ordures	175
Autre	768
Total	3 500

Un autre élément en faveur des subventions fédérales – locales fut la multiplication des subventions spécifiques aux dépens des subventions universelles. Ces dernières accordent des subventions à tous les états, selon une formule prescrite par la loi, tandis que les subventions spécifiques sont attribuées par l'administration fédérale en réponse à des demandes précises émanant des institutions ou juridictions admissibles. C'est l'administration fédérale qui décide quelles demandes de subventions seront prises en considération. Le nombre de ces subventions spécifiques passa de 107 en 1962, à plus de 500 en 1971.

Pour conclure, on peut dire que si les subventions spécifiques permirent de subventionner des événements et des projets pilotes qui ont pu fournir de l'information dans des régions où cette information et l'expérience manquaient, elles ont également servi à étendre indûment le contrôle fédéral.

Conclusion

Dans notre exposé, nous avons relaté l'histoire des diverses subventions fédérales aux paliers inférieurs de gouvernement, depuis leur origine jusqu'au début des années '70.

Nous avons vu que les subventions sont surtout dirigées vers l'aide publique, un domaine fort controversé, où les attitudes sociales ont tendance à changer. D'ailleurs, ces changements et ces controverses ont beaucoup influencé la législation dans ce domaine.

Au début des années '70, on n'avait pas encore trouvé de solution générale aux problèmes dont nous venons de traiter.

On peut résumer la situation en disant que les domaines de la santé publique et de l'éducation ont connu des carrières similaires avec la transformation du rôle du fédéral, surtout durant les années '60, dans leur financement. Pour ce qui est des autoroutes, la législation permettant au fédéral de les subventionner de façon massive fut votée dans les années 50. Finalement, il est apparu au début des années '70 que les subventions fédérales aux localités connaîtraient une « vogue » de plus en plus grande.

Quelles conclusions peut-on tirer de ces faits? La récente hausse dans le coût, le nombre et la variété des subventions conditionnelles a soulevé un bouleversement dans

les états et les municipalités. La diversité des conditions fédérales, des modalités d'attribution, des degrés de participation et des règles administratives entraîna un manque d'information important au début des années '70. Les états et les localités ne savaient plus ce qui leur était accessible, ni comment faire des demandes de subventions. Ainsi, l'état, ou la municipalité, qui était malgré tout bien informé, pouvait facilement obtenir une subvention et cela aux dépens de ceux qui l'auraient davantage mérité, mais qui manquaient d'information. Pour tenter de pallier à cet état de fait, certains organismes fédéraux, comme l'**Office of Economic Opportunity** et le **Department of Health, Education and Welfare**, ont établi des catalogues de subventions, mais ceux-ci étaient fort complexes et, de plus, devenaient rapidement caducs.

Le sentiment que le fédéral a trop présumé de ses forces est de plus en plus répandu. On estime aussi qu'il a faussé le mécanisme d'attribution des paiements intergouvernementaux et qu'il a fait erreur en soumettant les subventions à des conditions trop précises aux besoins diversifiés des états et des localités.

S'il est facile de formuler des solutions, il est toutefois beaucoup plus difficile de les appliquer. On a suggéré de regrouper dans des blocs les subventions par catégories, d'élargir les conditions, de simplifier les formules d'attribution et de participation, d'améliorer et d'accélérer l'échange d'information entre les représentants du fédéral, des états et des localités. Mais, même si les présidents, divers membres du Congrès, des commissions d'enquêtes et un grand nombre de spécialistes en finances intergouvernementales ont endossé ces recommandations, les progrès sont extrêmement lents.

Les groupes d'intérêt qui veulent des fonds pour une cause particulière; les spécialistes qui administrent des programmes qui visent des catégories étroites; les membres du Congrès qui adorent annoncer aux journaux locaux de leur patelin qu'ils ont réussi à décrocher une subvention; tous ceux-là ont inconsciemment favorisé la bureaucratie fédérale, empêchant ainsi la réalisation des projets plus vastes des leaders politiques et administratifs de la nation.

Comme le notait la **Advisory Commission on Intergovernmental Relations**, la balkanisation de la bureaucratie, la segmentation des comités du Congrès et la fragmentation de l'administration des programmes constituent des obstacles à la construction d'un fédéralisme plus équilibré et plus décentralisé. Par ailleurs, les complications bureaucratiques sont si grandes qu'il semble impossible qu'une réforme puisse prendre son essor au Congrès.

C'est dans ce contexte que prirent forme les premières propositions législatives de partage des revenus généraux, au début des années '70.

Le partage des revenus

Nous examinerons maintenant les questions fondamentales qui furent soulevées durant le débat sur le partage des revenus, depuis les premières propositions au début des années '60 jusqu'à l'adoption du **State and Local Fiscal Assistance Act** de 1972.[13]

À l'automne 1964, la proposition Heller – Pechman souleva un débat animé sur la question du partage des revenus qui se rapportait à l'attribution de subventions fédérales inconditionnelles.[14] Puis, en 1969, le président Nixon recommanda cette proposition aux Congrès, la considérant comme un effort de décentralisation au niveau du processus décisionnel et comme une façon de combler ou de réduire le « fossé fiscal » entre les besoins des gouvernements des états ou des localités et les ressources sur lesquelles ils peuvent rapidement faire appel.

Selon la résolution 4187 soumise à la première session du 92e Congrès, une somme égale à 1,3% du revenu personnel imposable au fédéral serait redistribuée aux états à chaque exercice financier. Ce montant annuel, évalué à l'époque à cinq milliards de dollars, augmenterait avec l'accroissement du revenu imposable. La répartition de ce montant entre les états se ferait selon un facteur qui tiendrait compte de la population et de l'effort que mettent les états et localités à trouver leurs propres revenus. Cet effort est déterminé en calculant le rapport entre les revenus que l'état (et ses municipalités) parvient à se trouver lui-même, et les revenus personnels dans cet état. Ce calcul permet d'accorder une prime aux états qui font un effort pour se trouver eux-mêmes de revenus, et pénalise les états qui ne le font pas.[15]

Qu'advient-il des gouvernements locaux dans tout cela? La proposition originale Heller – Pechman ne prévoyait pas le transfert obligatoire de revenus aux municipalités. Toutefois, les villes firent pression pour qu'il y ait au moins un minimum de transfert. On ne pouvait cependant pas accorder une part identique aux municipalités de chaque état, puisque les fonctions et juridictions des municipalités varient beaucoup d'un état à l'autre.

Pour régler ce problème, l'administration Nixon proposa une formule déterminant le transfert aux localités. Cette formule était le rapport entre les revenus généraux des municipalités et les revenus généraux globaux de l'état (ces derniers équivalant aux revenus de l'état plus ceux des municipalités). Ainsi, si le montant annuellement alloué à l'état est de 100 millions de dollars et que les revenus généraux des localités représentent 60% des revenus généraux globaux (états et localités), le transfert global obligatoire serait de 60 millions. De cette somme, chaque gouvernement local ordinaire serait autorisé à recevoir une part égale à la proportion de ses revenus généraux, par rapport aux revenus généraux de l'ensemble des gouvernements locaux de son état.

Toutefois, cette formule fut l'objet de critiques. On estimait que, des localités riches seraient favorisées, étant donné que les revenus d'une localité dépendent de l'aisance dans laquelle elle se trouve. Pour faire face à ce problème, on a alors modifié la proposition originale de façon à permettre à tous les états d'élaborer, de concert avec leurs gouvernements locaux, une formule de rechange (section 501 'c' de la résolution 4187). On a par ailleurs fortement invité les états à se prévaloir de cette « permission », car on retenait 10% de la subvention des états qui n'avaient pas trouvé de formule de rechange.

Contrairement au **State and Local Fiscal Assistance Act** de 1972 qui constitue un véritable progrès, le transfert obligatoire aux localités n'est qu'une manoeuvre politique. Selon la loi et selon l'esprit du fédéralisme, les localités sont en effet soumises aux états.

Il serait préférable que le transfert soit le plus flexible possible afin que chaque état accorde aux localités dans leur ensemble une partie au moins égale à la proportion de leurs revenus généraux autonomes par rapport aux revenus généraux autonomes globaux (états et localités). La façon dont cette partie accordée aux municipalités serait répartie à l'intérieur de l'état dépendrait de la volonté de l'état, qui pourrait répartir cette somme entre les municipalités de son choix. Cette formule permettrait de s'adapter aux circonstances particulières prévalant dans chaque état et de repenser la structure interne de ces derniers.

Paiements effectués par les états aux gouvernements locaux

Dans notre exposé précédent, nous nous sommes intéressés au rôle que joue le fédéral dans les paiements intergouvernementaux, puis à la question du partage des revenus généraux. Nous allons maintenant consacrer le reste du chapitre à la question des paiements effectués par l'état aux localités.

La relation publique qui prévaut entre les 50 états et les 80 000 gouvernements locaux est unitaire. Toutefois, dans la pratique, des considérations politiques ou les restrictions statutaires qu'ils se sont eux-mêmes imposées limitent le pouvoir qu'ont les états de modifier et de contrôler les gouvernements locaux. Malgré cela, il est fréquent d'entendre dire que les constitutions des états sont démodées. Dans les années '60, par exemple, le **Committee for Economic Development** demanda: « que soit améliorée la constitution des états, en accordant aux législateurs le pouvoir nécessaire pour faire face aux situations nouvelles et imprévues qui peuvent survenir. Il faut, de plus, renforcer le pouvoir exécutif en lui accordant des moyens de gestion modernes, améliorer l'administration de la justice et établir des relations appropriées entre l'état et les gouvernements locaux. »[16]

Toutes ces plaintes ne devraient cependant pas nous amener à conclure qu'aucune diversité n'est tolérée dans la pratique des états. Au contraire, le fédéralisme américain accepte et parfois même favorise l'expression d'une certaine variété. Car, enfin, les 50 états diffèrent par leur étendue, leur population, leurs occupations, leur situation financière, leur culture et leur histoire. De plus, les problèmes gouvernementaux de chaque état varient assez pour justifier des traitements différents. Il faut donc rechercher l'équilibre entre la diversité et l'unité, entre la rigidité et la flexibilité.

La responsabilité fonctionnelle globale

Certains états préfèrent remplir des fonctions que d'autres aiment mieux laisser aux gouvernements locaux, après les avoir aidés financièrement. Dans le premier cas, la participation de l'état aux dépenses générales est donc plus grande.[17] C'est pour cette raison qu'il est difficile d'établir des comparaisons valables entre les dépenses générales directes des gouvernements d'état. Une meilleure façon de comparer les niveaux de dépenses, tant globalement que par catégories, est d'additionner celles de l'état avec celles des localités et de les exprimer soit par habitant, soit par tranche de 1 000 $ de revenus personnels.

Les responsabilités fonctionnelles changent avec le temps. Les changements technologiques accentuent l'interdépendance des localités de telle façon que les avantages découlant de certains services locaux débordent souvent la juridiction qui en a assumé les coûts – une question que nous avons d'ailleurs traitée au chapitre précédent – . D'autre part, depuis quelques années, l'écart de plus en plus grand entre les revenus des municipalités et leurs fonctions a souvent poussé les états (et parfois le fédéral) à intervenir. Qui plus est, il est difficile de fournir plus de ressources aux localités car les sources de revenus les plus efficaces ne se prêtent pas à l'administration locale. Pour faire face à ce problème, les états ont donc choisi, soit d'assumer la responsabilité financière et administrative de fonctions jadis confiées aux municipalités, soit d'augmenter leurs subventions. Lorsqu'un état choisit la première méthode, comme l'a fait Hawaï, il n'accorde généralement que peu de subventions. Lorsque, comme New York, il choisit la deuxième méthode, sa participation aux dépenses générales directes globales (état plus localités) est fort peu élevée. Ces deux méthodes ne s'opposent toutefois pas l'une à l'autre et un grand nombre d'états ont d'ailleurs agi dans les deux sens.

En regardant le tableau 11-10, on constate une centralisation en faveur de l'état. Ce tableau montre la croissance de la participation des états aux dépenses générales directes (état plus localités) durant les années '60, c'est-à-dire des dépenses faites par les états et les localités, mais excluant les dépenses intergouvernementales. Le tableau permet de voir les grandes différences qui existent entre les états dans la participation de ces derniers aux dépenses générales directes. À un extrême se situent les deux nouveaux états, Alaska et Hawaï, ainsi que le Vermont et à l'autre, New York. Il est possible que les différences entre les états se soient atténuées au début des années '70, car vers cette époque, les états ont commencé à assumer une responsabilité directe plus grande dans le domaine de l'éducation et du bien-être.

TABLEAU 11-10.

M060.Pourcentage des dépenses des états par rapport aux dépenses générales directes état – localités, en 1960-1961 et en 1969-1970 (Source tirée du U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1960-1961, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1962; et U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1969-1970.)

Participation de l'État (%)	Nombre d'états	
	1960-1961	1969-1970
65 et plus	1 (Hawaï)	3 (Alaska, Hawaï, Vermont)
55-64,9	3 (Alaska, Del., Vermont)	2 (Del., Vir. occ.)
45-54,9	16	17
35-44,9	16	18
25-34,9	11	9
Moins de 25	3 (N.J., N.Y., Wis.)	1 (N.Y.)
Nombre total d'états	50	50

Les états ont accordé des subventions aux localités pour qu'elles exécutent des fonctions particulières. Ils ont également soutenu les finances locales de façon plus globale par le moyen du partage des revenus, c'est-à-dire par l'attribution de subventions inconditionnelles ou par le partage des revenus d'une taxe.

Le tableau 11-11 montre la croissance absolue des dépenses intergouvernementales pour la période de 1960-70. Pour sa part, le tableau 11-12 montre la croissance des dépenses intergouvernementales en tant que pourcentage des dépenses générales locales. Le tableau 11-13 montre l'écart grandissant entre les états au chapitre des dépenses intergouvernementales par habitant tandis que le tableau 11-14 indique quels types de gouvernements locaux bénéficient des dépenses intergouvernementales des états. On pourra voir, dans ce dernier, qu'un accroissement modeste de la part relative reçue par les municipalités et qu'une légère diminution de la part reçue par les districts scolaires caractérisent les années '60.

TABLEAU 11-11.

Croissance absolue des dépenses intergouvernementales des états selon les fonctions, 1961 et 1970 (Source: U.S. Bureau of the Census, STATE GOVERNMENT FINANCES IN 1961, Washington, (D.C.): Government Printing Office, 1962; et U.S. Bureau of the Census, STATE GOVERNMENT FINANCES IN 1970, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1971)

Fonction	Montant (en millions de dollars)		Pourcentages	
	1960-61	1969-70	1960-61	1969-70
Éducation	5 963	17 085	59	59
Bien-être	1 062	5 003	15,8	17,6
Voirie	1 266	2 439	12,5	8,4
Soutien général	821	2 958	8,1	10,2
Autres	463	1 408	4,6	4,8
Total	10 114	28 892	100	100

TABLEAU 11-12.

Croissance des dépenses intergouvernementales des états, exprimée en pourcentage des dépenses générales locales, 1961 et 1970. (Source: U.S. Bureau of the Census, GOVERNMENTAL FINANCES IN 1960-61, et GOVERNMENTAL FINANCES IN 1969-1970)

Fonction	% des dépenses locales	
	1960-61	1969-70
Éducation	22,6	46,2
Voirie	35	45
Bien-être	65,3	74,7
Autres	23,4	11,2
Total	27	34,8

TABLEAU 11-13.

Dépenses intergouvernementales des états par habitant, 1961 et 1970 (Même source que le tableau 11-11).

Montant par habitant	Nombre d'états	
	1960-61	1969-70
0-24	3	1 (Hawaï)
25-49	25	1
50-74	11	1
75-99	11	11
100-124		16
125-149		11
150-174		5
175-199		...
200-224		3
225 et plus		1*
Nombre total d'états	50	50

* New York, 292.24 $

TABLEAU 11-14.

Types de gouvernement local recevant de l'argent des états, en montants et pourcentages, 1961 et 1970 (Même source que le Tableau 11-11)

Type de juridiction	Montant (en millions de dollars)		Pourcentage	
	1961	1970	1961	1970
Comtés	2 637	7 418	20,6	25,6
Municipalités	1 659	5 646	16,4	19,5
Districts scolaires	4 862	13 216	48,2	45,6
Townships	186	453	1,8	1,6
Districts spéciaux	38	142	0,4	0,7
Autres	731	2 017	7,2	7
Total	10 114	28 894	100	100

On doit noter que les dépenses intergouvernementales des états ne sont pas toutes faites à même les revenus de ces gouvernements. En fait, une part indéterminée de ces dépenses (peut-être un cinquième vers la fin des années '60) ont comme origine le fédéral et sont retransmises librement par les états.

Les dépenses intergouvernementales des états

Il y a deux types principaux de transferts que les états font aux municipalités. Ce sont les subventions et le partage d'impôts recueillis sur l'ensemble du territoire de l'état. Ce partage d'impôts repose sur le principe que certaines formes d'impôts ou de taxes se perçoivent plus facilement au niveau de l'état qu'à celui des localités. Ainsi, les gouvernements locaux renoncent à leur pouvoir de perception en échange d'une portion des recettes de la taxe perçue par l'état, selon une entente entre les parties.

Bon nombre d'états se sont mis à partager leurs recettes fiscales au moment où divers types de propriétés qui ne pouvaient pas être imposées efficacement ou équitablement furent retirés de l'assiette fiscale de l'impôt foncier des localités. Ainsi, un état peut retirer de l'assiette de la taxe foncière les biens incorporels, se réservant du coup le droit exclusif d'imposer les revenus provenant de ces biens. Mais pour faire accepter ce changement, l'état remet habituellement aux localités des revenus équivalents. Toutefois, comme il arrivait souvent que le partage des impôts entre les localités favorisait les villes riches, lorsqu'il se faisait d'après la provenance des revenus, on a graduellement établi comme base de partage les besoins particuliers des gouvernements locaux. En outre, les états précisent parfois l'usage auquel sont destinés ces revenus.

Bien que le partage des impôts en soit venu à ressembler étrangement à une subvention inconditionnelle, il subsiste une différence en ce sens que le montant annuel à partager dépend des recettes de l'impôt et peut donc varier, tandis que les subventions sont généralement fixées à l'avance. Aussi, ce facteur d'instabilité inhérent au partage des impôts suscite-t-il, pour certaines localités, des difficultés dans la préparation des budgets. Il y a aussi cet autre problème que, dans de nombreux états, les critères de partage sont variés et complexes, ayant été établis de manière quelque peu anarchique au fil des ans. Il serait sûrement préférable que les revenus des différents impôts à partager soient rassemblés puis redistribués selon une seule formule.

En réalité, la différence entre le partage d'impôts et les subventions est si subtile que le **Census Bureau** ne fournit pas de tableaux distincts pour chacun. Il répartit plutôt en deux catégories les paiements faits par les états aux localités, soit ceux de soutien général et ceux accordés dans des buts précis tels que l'éducation, la voirie ou le bien-être.

Le partage des revenus s'applique surtout dans le cas d'impôts sur les revenus, de taxes sur l'essence, des taxes de vente, des taxes sur le tabac, ainsi que sur les paris mutuels.

Voyons maintenant un peu ce en quoi consiste le soutien général et, par la suite, les objets et domaines pour lesquels les subventions sont attribuées.

Le soutien général

Le tableau 11-15 indique qu'en 1969 24 états ont accordé aux localités moins de 5 $ par habitant en soutien général (i.e. en subventions inconditionnelles). Sur ce nombre, quatre états n'ont rien accordé du tout. Par contre, le Wisconsin et le Minnesota ont respectivement fourni 82,25 $ et 36,96 $ par habitant.[18]

La plus grande partie de ces subventions prenait la forme d'impôts perçus à l'échelle de l'état et redistribués aux localités, en provenance le plus souvent de taxes de vente, d'impôts sur le revenu et de taxes sur les véhicules automobiles.[19] La distribution de ces

subventions se faisait habituellement soit selon le revenu par habitant, soit selon l'origine des recettes fiscales, mais sans jamais tenir compte des besoins relatifs des localités.

TABLEAU 11-15.

Subventions des états à titre de soutien général aux gouvernements locaux, 1969. (Source: U.S. Bureau of the Census, STATE GOVERNMENT FINANCES IN 1970, Tableau 85.)

Montant par habitant	Nombre d'états
0-4.99	24*
5-9.99	11
10-14.99	3
15-19.99	6
20-24.99	2
25-29.99	2
30-34.99	...
35-39.99	1
40 et plus	1**
Nombre global d'états	50

* En 1970, quatre états (Delaware, Illinois, Montana et Virginie occidentale) n'ont accordé aucune subvention de soutien général.

** En 1969, le Wisconsin a accordé des subventions de 82.25 $ par habitant.

L'éducation

Le tableau 11-16 montre la répartition des dépenses par élève dans les écoles publiques de différents états en 1969-70. On peut y voir que l'Alabama et le Mississipi avaient les dépenses par élève les plus faibles, tandis que New York avait les plus élevées.

TABLEAU 11-16.

Dépenses des états par élève dans les écoles publiques, 1969-1970. (Source: U.S. President's Commission on School Finance, FACT BOOK, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1971.)

Dépenses par élève ($)*	Nombre d'états
400-499	2 (Ala., Miss.)
500-599	6
600-699	15
700-799	9
800-899	12
900-999	4
1 000-1 099	1
1 000-1 199	0
1 200-1 299	1 (N.Y.)
Nombre global d'états	50

* Ne comprend pas les dépenses d'investissement ni l'intérêt sur la dette scolaire.

La richesse relative des états explique pour beaucoup les différences entre les dépenses par élève. En effet, des 25 états qui, en 1969, avaient le revenu personnel moyen le plus bas, 20 faisaient partie des 25 états ayant les plus bas niveaux de dépenses par élève.[20]

Les états ont des conceptions très différentes de leurs responsabilités vis-à-vis de l'enseignement primaire et secondaire. Hawaï, par exemple, assure complètement le financement et l'administration des écoles publiques. Toutefois, les autres états se contentent de fournir des subventions qui, comme le montre le tableau 11-11, a été longtemps et continue à être leur principal type de subvention. Par ailleurs, dans les états où les subventions sont très petites (comme au Massachusetts, au Nebraska, au New Hampshire et au Dakota Sud), on se rabat sur les sources de revenu locales, en particulier l'impôt foncier.

Plus que pour toute autre fonction, l'aide de l'état à l'éducation est de nature redistributive ou « égalisatrice », c'est-à-dire qu'elle tient compte des différences dans la capacité financière des localités d'assurer l'enseignement, en aidant davantage les juridictions les moins riches. Bref, l'état tient compte du besoin en subventions qu'ont les différentes juridictions lorsqu'il accorde son aide. Ce besoin est grandement mesuré par la proportion d'élèves ou de professeurs par rapport à l'assiette de la taxe foncière ou par rapport à un autre indice de la capacité de percevoir des impôts.

On peut se demander jusqu'où on peut aller dans la redistribution ou l'égalisation, et quelle méthode on doit utiliser. D'autre part, les subventions doivent permettre à toutes les juridictions de dépenser un montant uniforme par élève, ou simplement un montant qui assurera à chacune la possibilité de donner un programme de base.

Dans la pratique, on a mis au point des méthodes pour évaluer les besoins et les ressources des juridictions, méthodes qui permettent de tenir compte qu'un dollar de subvention n'a pas la même valeur dans tous les districts scolaires. En effet, les coûts de l'éducation au primaire sont différents de ceux du secondaire; l'instruction des handicapés coûte plus cher; les salaires des professeurs ayant les mêmes qualifications diffèrent d'un endroit à l'autre. Bref, on a dû mettre au point des formules complexes qui permettent de tenir compte des différences de coûts qu'entraîne le fait d'enseigner à certains élèves, plutôt qu'à d'autres. De plus, il a fallu pondérer les évaluations foncières afin de pouvoir comparer les ressources financières locales.

On a aussi modifié les formules d'attribution de l'aide afin de pouvoir tenir compte de « l'effort financier » que font les localités et de les inciter à améliorer leurs programmes ou à trouver des professeurs mieux qualifiés. Toutefois, ces modifications entrent souvent en contradiction avec l'effet égalisateur ou redistributif, car si un district riche peut faire « l'effort financier » de lever une nouvelle taxe, un district pauvre ne le peut pas.

Dans plusieurs états, le système de financement des écoles publiques fut contesté devant les tribunaux, sous prétexte qu'il violait le quatorzième amendement (et les dispositions identiques dans la constitution des états). La première de ces causes (Serrano v. Priest, en Californie) eut un impact considérable sur le public.[21]

Entretemps, en 1969, la **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations** recommandait que les états assument la totalité de la responsabilité fiscale face au financement des écoles locales. Cette recommandation s'appuyait sur trois prémisses. Premièrement, on doit enlever du fardeau des contribuables des localités la totalité ou la majorité des coûts de financement des écoles locales, de sorte que les fonctions à caractère plus local (soit celles qui ont peu d'effets de débordement) aient la priorité dans l'assiette foncière locale. Deuxièmement, si l'état est en charge de l'éducation, il y a de meilleures chances que les conditions d'éducation soient les mêmes pour tous. Troisièmement, le transfert de la responsabilité financière devra permettre l'élaboration de politiques locales d'enseignement primaire et secondaire.

La Commission croyait que ses recommandations iraient dans le sens des intérêts des localités qui, une fois libérées de ces responsabilités financières, pourraient se concentrer sur l'amélioration de l'éducation.[22] Toutefois, ces prémisses comportent des

contradictions. Il est assez difficile d'imaginer que les états fournissent la totalité ou la plupart des fonds sans exercer un certain contrôle.[23]

Le bien-être social

Même si le gouvernement fédéral assume une part importante et croissante du coût global de l'aide publique (voir le tableau 11-17), aucun système national n'a été mis sur pied dans ce domaine. Si on regarde en arrière, on constate qu'on attribue à la manière dont l'aide fédérale est dispensée une grande partie des variations scandaleuses dans les prestations et critères d'admissibilité des divers programmes.

Au cours des années, de plus en plus d'états ont pris en main l'administration des programmes d'aide publique, voulant par là assurer une couverture juridictionnelle plus vaste et une plus grande uniformité dans l'application des programmes. Aussi, au début des années '70, vingt-neuf états administraient les programmes. Toutefois, les gouvernements locaux contribuèrent à supporter une partie des coûts dans une proportion d'environ 12%, alors que dans dix états, ils en défrayaient plus de 20%.

Les réseaux routiers

En 1969-70, les dépenses générales directes des états pour les autoroutes furent supérieures à 11 milliards de dollars (54,46 $ par habitant), dont la moitié fut affectée à la construction et l'entretien des routes du réseau primaire de l'état, la plupart en milieu rural. Cependant, les états ont récemment financé une proportion plus grande de voies urbaines, principalement sous la forme d'une extension du programme de financement déjà existant.

TABLEAU 11-17.

Dépenses d'aide sociale, d'après la provenance des fonds, pour les années 1940, 1950, 1960, 1969 (Source: SOCIAL SECURITY BULLETIN, STATISTICAL SUPPLEMENT, 1969, p. 133.)

Année	Montant (en millions de dollars)				Pourcentage			
	Fédéral	État	Local	Total	Fédéral	État	Local	Total
1940	294	479	247	1 020	28 8	47 0	12 5	100
1950	1 084	1 066	256	2 406	45 1	44 3	10 6	100
1960	1 958	1 376	451	3 785	51 7	36 4	11 9	100
1969	6 003	4 260	1 285	11 548	52 0	36 9	11 1	100

De plus, les états ont dépensé, en 1969-70, 2 439 millions de dollars (12,05 $ par habitant) en support financier pour les autoroutes. Ces paiements étaient basés sur les besoins locaux en autoroutes. Les formules utilisées pour déterminer ces besoins tenaient compte de la longueur du réseau routier, des ventes d'essence, du nombre de véhicules automobiles immatriculés et de la population. L'aide varie énormément d'un état à l'autre, selon le degré de responsabilité des états dans ce domaine. De fait, quatre états (Alaska, Hawaï, Montana et Virginie occidentale) n'ont rien déboursé et vingt autres états ont fait des paiements inférieurs à 5 $ par habitant (voir le tableau 11-18). À l'autre extrême, quatre états (Illinois, Iowa, Michigan et Oregon) ont fait des paiements supérieurs à 25 $ par habitant. Environ 54% de cette aide a été affectée aux routes rurales.

La santé et les hôpitaux

En 1969, les dépenses générales directes des états pour la santé et les hôpitaux s'élevèrent à 4,8 milliards (23,80 $ par habitant), dont 83% furent destinées aux hôpitaux. De plus, les états ont déboursé la modeste somme de 567 millions (2,80 $ par habitant) pour venir en

aide à ce secteur. Les dépenses importantes faites par les états et les localités dans ce domaine sont directes.

TABLEAU 11-18.

Dépenses intergouvernementales des états par habitant pour les autoroutes 1969-1970. (Source: U.S. Bureau of the Census, STATE GOVERNMENT FINANCES IN 1970.)

Montant par habitant	Nombre d'états
0-4.99	20
5-9.99	4
10-14.99	8
15-19.99	9
20-24.99	5
25-29.99	4
Nombre global d'états	50

La rénovation et le développement urbains

Les gouvernements d'état ont mis beaucoup de temps à percevoir les problèmes de leurs grandes villes, et encore plus à offrir à ces dernières de l'aide. En conséquence, les villes ont demandé l'aide financière du Congrès qui leur a accordé des subventions directes pour le logement, la rénovation urbaine, l'installation des réseaux d'aqueduc et d'égouts, le transport public et les villes modèles.

Vers la fin des années '60, les états les plus industrialisés ont commencé à reconnaître leurs responsabilités dans ce domaine, mais leur participation restait minime. En 1967, par exemple, les états ont fourni 141 millions dont 67 millions sont allés au logement et à la rénovation urbaine, 26,3 millions à l'installation de réseaux d'aqueduc et d'égouts, et 47,8 millions aux transports publics. Seulement quinze états ont participé au programme de subventions, et quatre d'entre eux (Californie, Massachusetts, New York et Pennsylvanie) ont fourni à eux seuls 90 des 141 millions de subventions.

Conclusion

Jamais, depuis la crise de 1929, on n'a autant mis en doute qu'aujourd'hui l'efficacité des gouvernements. Jamais non plus le secteur public n'a pris autant d'importance en temps de paix que depuis la fin de la dernière guerre. Pourtant, il semble bien que le fait d'accroître les ressources gouvernementales dans les domaines des soins médicaux, des services de bien-être, de l'éducation, etc., ne fait que renforcer les méthodes traditionnelles devenues inefficaces.

Devrait-on redéfinir les responsabilités du gouvernement fédéral, des états et des localités? Devrait-on changer les méthodes financières des gouvernements? Les transferts intergouvernementaux favorisent-ils la bonne exécution des fonctions gouvernementales? Le gouvernement fédéral devrait-il assumer la responsabilité du financement et de l'administration des fonctions qu'il ne fait que subventionner? (Pendant un certain temps durant le début des années '70, il a semblé que le secteur du bien-être s'orientait irrémédiablement dans cette direction.) Quand le gouvernement fédéral accorde des subventions, dans quelle mesure doit-il exercer des contrôles? Les subventions conditionnelles ne devraient-elles pas devenir peu à peu des subventions inconditionnelles?

Il faut absolument que des réponses soient apportées à ces questions. Nous sommes d'avis que les subventions conditionnelles ont été et sont encore un instrument vital du

fédéralisme. Cependant, on en a abusé. Plus souvent qu'autrement le gouvernement fédéral a imposé des contrôles trop sévères qui, de plus, ne tenaient pas compte de la diversité des besoins des états et des localités. Aussi, dans le domaine de l'aide publique notamment, il a parfois accordé des subventions non plafonnées flanquées, de plus, d'une mauvaise formule de répartition et de normes trop vagues. Une réorganisation en système de subventions conditionnelles et l'implantation d'une politique de subventions inconditionnelles orientée vers la redistribution favoriseraient sûrement un fédéralisme mieux équilibré et plus efficace.

Que dire des subventions d'état? Bien qu'il soit évident qu'aucun modèle précis ne pouvait convenir à des états aussi différents que le Rhode-Island et le Texas, ou encore le Nebraska et le New Jersey, on peut tenter de poser des diagnostics généraux et de trouver quelques remèdes.

Les subventions conditionnelles sont plus qu'une aide financière. Elles doivent consolider et réorganiser les unités locales. Le fait que les gouvernements locaux sont trop nombreux a empêché que les localités soient bien gouvernées. Aussi ne peut-on guère respecter les juridictions exclusives aux gouvernements locaux, surtout lorsque ceux-ci ne s'en sont jamais prévalus. Les états doivent élargir et améliorer l'aspect redistributif des subventions spéciales qui doivent égaliser les capacités de revenus des localités.

Dans les plus petits états, un programme de centralisation des fonctions gouvernementales et des revenus se révèle possible et même souhaitable. Dans les états plus grands, cet effort de centralisation doit être fait avec plus de discrétion.

La centralisation et le renforcement des gouvernements locaux sont deux solutions possibles aux problèmes des états. La centralisation sera bénéfique seulement lorsqu'il sera évident que les décisions du gouvernement central sont logiquement supérieures à celles des gouvernements locaux.

BIBLIOGRAPHIE

1. MAXWELL, James A., FINANCING STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, (Washington D.C.: Brookings Institution, 1969), pp. 15-19 (pour plus de détails).

2. On peut utiliser indifféremment l'un ou l'autre terme. « Subvention conditionnelle » est le terme le plus vaste. Il signifie que le gouvernement fédéral y rattache certaines conditions. « Subvention par catégories » ou subventions « spécifiques » signifie que la subvention doit être employée à des fonctions particulières. Les « subventions inconditionnelles » ou le « partage des revenus » peuvent être utilisés comme l'entend le récipiendaire.

3. MUSHKIN, Selma J. et COTTON, J.F., FUNCTIONAL FEDERALISM, (Washington D.C.: State – Local Finances Project of the George Washington U., 1968), pp. 94-98.

4. Le Sénat a rejeté certaines recommandations du COMMITTEE ON ECONOMIC SECURITY, dont celle affirmant que toute personne âgée devait recevoir une allocation de subsistance couvrant la santé et respectant la simple décence. Le Comité des finances du Sénat a affirmé que « le contrôle des agences fédérales . . . a été soigneusement limité de façon à ce que Washington n'exerce aucune ingérence dans les affaires des états. Le contrôle fédéral y est plus faible que dans n'importe quelle loi d'assistance fédérale ». U.S. Congress, Committee on Finance, Social Security Bill, S. Rept. 628, 74th Congress, 1ère session, 1935.

5. Depuis 1965, les états peuvent choisir d'utiliser la formule de MEDICAID pour tous les programmes de bien-être. Ce programme prévoit des subventions fédérales inversement reliées au niveau par habitant dans l'état, dans une proportion allant de 50 à 83%. Par conséquent, les états riches peuvent hausser leurs versements au titre de l'**AFDC** au-delà du plafond de 32 $, si le gouvernement fédéral assume 50% et plus des coûts.

NDLR: Des événements récents ont rendu caducs certains chiffres et exposés du chapitre.

6. U.S. Congress, Senate, Committee on Governments Operations, Subcommittee on Executive Reorganization, HEALTH CARE IN AMERICA, pt 2, 90th Congress, 2ième session, 1968, déclaration faite par Dr. HAUGTHON, James G., 26 avril et 9-11 juillet 1968, p. 773.

7. U.S. Bureau of the Budget, SPECIAL ANALYSIS, BUDGET OF THE U.S. GOVERNMENT, FISCAL YEAR 1972, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1971), p. 154.

8. On a estimé aux chiffres suivants les pourcentages de l'aide fédérale, de 1969 à 1971:

pourcentage du fédéral	nombre d'états
50 – 54,99%	17
55 – 59,99%	9
60 – 64,99%	4
65 – 69,99%	8
70 – 74,99%	7
75 – 79,99%	4
80 – 84,99%	1
	50

9. U.S. Congress, Senate, SOCIAL SECURITY AMENDMENTS OF 1967, S. Rept. 744, 90th Congress, 1ère session, 1967, p. 176.

10. SUNDQUIST, J.L., POLITICS AND POLICY: THE EISENHOWER, KENNEDY and JOHNSON YEARS, (Washington D.C.: Brookings Institution, 1968), p. 217. Ironiquement, fait remarquer Sundquist, une aide bien minime fut accordée à la construction d'écoles et aux salaires des enseignants, à l'encontre des recommandations de Kennedy et Eisenhower.

11. (A + B) × C = le montant de la subvention maximale de base.

12. La redistribution (Equalization) fait référence aux dispositions des programmes de subventions qui permettent de tenir compte du fait que les états n'ont pas tous la même capacité de participer financièrement à un programme de subventions. Ces dispositions permettent aux programmes d'être appliqués plus uniformément à travers le pays. Pour plus de détails: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, THE ROLE OF EQUALIZATION IN FEDERAL GRANTS, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1964).

13. Pour un exposé sur les conséquences des premières années d'implantation du partage des revenus, voir:

    NATHAN, R.P., MANVEL, A.D., CALKINS, S.E. et associés, MONITORING REVENUS SHARING (Washington D.C.: Brookings Institution, 1975);

    ECKFIELD, Richard E., MANAGEMENT GUIDE TO REVENUE SHARING, Management Information Service Report, Vol. 4, No 11, (Washington D.C.: International City Management Association, 1972);

    RUTTER, Lawrence, MANAGING REVENUE SHARING IN CITIES AND COUNTIES, Management Information Service Report, Vol. 5, No 12, (Washington D.C.: International City Management Association, 1973);

    Municipal Finance Officers Association, ACCOUNTING SYSTEMS FOR REVENUE SHARING: BASIC AND ALTERNATIVE APPROACHES IN CONFORMANCE WITH PRINCIPLES OF THE NATIONAL COMMITTEE ON GOVERNMENT ACCOUNTING, (Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1974).

14. LA U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS a fourni un résumé fort utile dans FISCAL BALANCE IN THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM, Vol. 1, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1967), pp. 67-70.

15. Si le facteur effort moyen était de 14% l'état A (facteur de 15,4%) recevrait une prime de 10% alors que l'état B (facteur de 12,6%) serait pénalisé de 10%.

16. Committee for Economic Development, MODERNIZING STATE GOVERNMENT, (New York, Committee for Economic Development, 1967), p. 19.

17. Les dépenses générales sont les dépenses affectées à toutes fins autres que les services d'utilité, les magasins d'alcool et les fonds en fiducie. Les dépenses générales directes ne comprennent pas les dépenses intergouvernementales.

18. New York a fourni 27,64 $ par habitant. Cependant, en 1970, New York a adopté une disposition de partage des revenus qui, à compter du 1er avril 1972, devait répartir 21% des recettes de l'impôt (de l'état) sur le revenu personnel, ce qui devrait faire monter substantiellement les chiffres par habitant.

19. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE – LOCAL FINANCES AND SUGGESTED LEGISLATION (Washington D.C.: Government Printing Office, 1971), Tableau 86 (pour plus de détails).

20. La fréquentation des écoles privées réduit l'importance du poste éducation dans le budget des états. La proportion des élèves fréquentant les écoles privées varie énormément d'un état à l'autre: de 19.9% dans le Rhode Island à 1.4% dans l'Utah (1970-71).

21. 5 Cal. 3 d 584, 487 p. 2 d 1241, 96 Cal. Rptr., 601 (1971). Pour des données plus récentes, voir l'exposé de MACCHIAROLA, Frank, « Constitutional and Legal Dimensions of Public School Financing » in THE MUNICIPAL YEARBOOK 1974, (Washington, D.C.: International City Management Association, 1974), pp. 17-24.

22. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE AID TO LOCAL GOVERNMENT, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1969), pp. 14-15.

23. BRAZER, Harvey, « Federal State and Local Responsability for Financing Education » in ECONOMICS FACTORS AFFECTING THE FINANCING OF EDUCATION, Vol. 2, National Educational Finance Project, (Washington D.C.: 1970). En mars 1972, le PRESIDENT'S COMMISSION ON SCHOOL FINANCE recommanda « que les états financent le secteur public de l'enseignement primaire et secondaire, en accordant des suppléments locaux n'excédant pas 10% de l'allocation de l'état ». Pour aider les états à atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral aurait fourni une subvention incitative.

Partie IV
La gestion financière

Introduction

> « Lorsqu'il survient des situations où les préférences des gens vont à l'encontre de leurs intérêts, il est du devoir de ceux qui ont été chargés de préserver ces intérêts de ne pas céder trop rapidement aux désirs des citoyens, afin de leur donner la chance et le temps de réfléchir plus posément à la question. »*
>
> Alexander Hamilton

Voilà près de deux siècles qu'Alexander Hamilton écrivait ces mots. Aujourd'hui, la gestion financière locale, et surtout urbaine, comporte toujours de sérieux défis auxquels doivent faire face les gestionnaires chargés de prendre des décisions. Dans notre monde moderne, par conséquent, une réflexion longue, attentive et minutieuse devient une des composantes fondamentales de toute gestion efficace. Dans cette quatrième partie, nous avons pour dessein de développer une approche plus efficace, plus logique et plus pratique de la gestion financière locale. Cette quatrième partie présente donc cinq chapitres qui traitent chacun d'un aspect particulier de la gestion financière et qui, réunis, constituent un tableau d'ensemble complet.

Le chapitre 12 présente en détail un sujet dont l'intérêt est de plus en plus grand de nos jours: la gestion de la dette. Nous soulignerons d'abord quelles sont les bases d'une politique efficace de gestion de la dette, quand et pourquoi il est indiqué de recourir à la dette, de quelle façon sont reliées la politique de gestion de la dette et la croissance économique, et quels sont les types possibles de financement des gouvernements. Puis, nous traiterons plus en détail de la question du montant normal d'une dette municipale. Nous aborderons aussi les positions respectives des emprunteurs et des investisseurs, quant à la capacité d'endettement, aux restrictions légales et quant à l'évaluation du crédit qu'offrent les obligations garanties par les revenus d'exploitation. Le reste du chapitre 12 sera consacré premièrement à l'analyse attentive des différentes étapes préalables à l'entrée sur le marché des capitaux (depuis l'utilisation des sources d'information jusqu'à l'importance du choix des obligations) et, deuxièmement, à la description des étapes caractérisant la planification d'une émission d'obligations, depuis les dispositions de rachat jusqu'à la structure des coupons.

---

* (traduction libre)

Au chapitre 13, nous approfondirons des méthodes qui permettraient d'améliorer la gestion de l'encaisse, de manière telle que les gouvernements puissent retirer des revenus additionnels de l'investissement des capitaux excédentaires sur le marché des titres négociables. Ce chapitre est divisé en deux parties. La première traite des moyens et procédures qui permettraient d'améliorer la gestion de l'encaisse et s'attarde sur des thèmes tels que le budget de l'encaisse, la situation de l'encaisse, les méthodes permettant de déterminer la situation de l'encaisse et des titres, et la détermination du solde d'encaisse optimal. La deuxième partie brosse une analyse des placements dans les titres négociables. Nous y examinerons tour à tour les différents rendements du marché, les types de titres négociables, le rôle du portefeuille des titres et l'importance d'investir dans des caisses de retraite.

Au chapitre 14, nous étudierons des méthodes destinées à améliorer la gestion financière. Nous nous attarderons aux stocks, aux achats, à la gestion du risque et des programmes d'assurances, ainsi qu'à la gestion des régimes de retraite. Nous y suggérons un traitement rationnel de la gestion des stocks, en faisant ressortir les éléments suivants: le stock de sécurité optimal, la quantité économique de commande et la théorie des files d'attente. Après avoir traité des fonctions fondamentales reliées aux achats concernant le pouvoir d'achat et des problèmes qui, du point de vue de la gestion, y sont liés, nous étudierons en détail la gestion du risque et la planification des assurances, depuis le rôle des assurances générales jusqu'à celui des assurances contre les accidents de travail. Le chapitre prend fin avec un exposé sur les programmes de retraite et leurs implications administratives.

Le chapitre 15 est consacré à la comptabilité municipale. Nous y adoptons une approche systématique et nous nous attardons particulièrement à deux sous-systèmes du système comptable, soit le système de traitement de l'information et le système de contrôle interne. Nous poursuivrons avec une analyse des caractéristiques propres aux systèmes comptables gouvernementaux. Nous aborderons donc des questions telles que la comptabilité par fonds, les principaux types de fonds, la comptabilité budgétaire et les méthodes de présentation des rapports, tant spécialisés que vulgarisés. Ce chapitre traite aussi de la méthode de la comptabilité d'exercice, de la comptabilité de prix de revient, du calcul et de l'évaluation de la productivité, de la fonction de vérification (en mettant en relief l'essor de la vérification de gestion), et des défis inhérents à la comptabilité des subventions.

Le chapitre 16 complète le chapitre 4 qui traitait du processus budgétaire annuel, en présentant une étude détaillée du rôle du budget d'investissement dans le processus financier des municipalités. Le chapitre s'ouvre sur un exposé des principes économiques applicables à la sélection et à l'évaluation des projets d'investissements. Nous poursuivrons sur une étude de la meilleure façon d'utiliser les sources d'information, telles que les études économiques de base, les études du sol et les études démographiques, en analysant plus particulièrement l'utilité de cette information dans l'évaluation des ressources financières. Puis, nous exposerons les méthodes de prévision des revenus ainsi que les dépenses ordinaires dans le cadre du plan financier. Finalement, la Cité hypothétique de Landsburg nous servira de cadre de référence dans notre analyse pratique et progressive sur l'élaboration d'une étude des ressources financières.

Chapitre XII

La gestion de la dette

« Qu'il soit entendu que quiconque renierait ne serait-ce qu'un sou de notre dette publique ne pourrait jouir de la confiance de ses concitoyens. »*

Ulysses S. Grant

Un grand nombre de citoyens et particulièrement ceux qui ont vécu la Crise craignent de contracter des dettes. Il est compréhensible que ces personnes éprouvent une certaine aversion à l'endroit de la dette gouvernementale, mais nous croyons que cette attitude n'a plus aujourd'hui sa raison d'être. Autrefois, le spectre d'une autre récession importante faisait que tout emprunt tant privé que public comportait des risques énormes. Mais depuis la Crise, le gouvernement fédéral a adopté une attitude interventionniste vis-à-vis de l'ensemble de l'activité économique. Par conséquent, les risques que comportait autrefois l'endettement sont aujourd'hui beaucoup moins grands.

Au cours du présent chapitre, nous exposerons le cheminement logique qui amène tant les municipalités que les autres corps publics locaux à recourir à l'endettement. Nous traiterons de l'équité et de l'efficacité de diverses politiques de gestion de la dette. Nous tenterons de déterminer à quel moment et de quelle façon on doit recourir à l'emprunt. Nous montrerons aussi que les impératifs du développement constituent des arguments de poids dans la justification des emprunts locaux. Nous décrivons enfin différents modes de financement utilisés dans le secteur public. Après avoir ainsi exposé les composantes fondamentales de toute politique de gestion de la dette, nous traiterons des questions pratiques qui s'y rattachent: d'abord la gestion de la dette avec ce qu'elle comporte d'interrogations concernant le volume optimal de la dette; ensuite les étapes préparatoires à la pénétration des marchés en capitaux; enfin le processus d'une émission d'obligations.

---

* (traduction libre)

Les assises de la politique de gestion de la dette

Toute politique de gestion de la dette doit se conformer aux principes d'équité et d'efficacité fiscales. L'efficacité se définit comme suit: c'est le fait de tirer le maximum possible de rendement d'un investissement donné de ressources. Les citoyens mettent, par l'intermédiaire des taxes, une partie de leurs ressources économiques à la disposition de leurs gouvernements locaux. Il le font avec, pour perspective, le principe qui veut que ces instances soient celles qui peuvent le mieux exécuter certaines fonctions et assurer certains services tels que l'éducation, la voirie, la protection civile, la protection contre les incendies etc. Ces secteurs de l'activité municipale nécessitent parfois, en plus des dépenses de fonctionnement, certaines dépenses d'investissement. C'est ainsi que leur efficacité pourra, dans certaines circonstances, être augmentée, par le simple fait de substituer à une partie des dépenses de fonctionnement (d'administration) des dépenses d'investissement. Les domaines suivants permettent d'illustrer l'utilité d'une telle substitution: l'achat de nouveaux camions pour la collecte des ordures; l'amélioration de l'équipement servant à l'enlèvement de la neige; la disponibilité d'équipements récents qui permettraient aux équipes de policiers de patrouiller des zones plus étendues; le recours à plus de matériel et d'équipement (dont le volume est déjà imposant) qui dans le secteur de l'éducation favoriserait vraisemblablement un accroissement de l'efficacité; les nombreux investissements nécessaires aux services de cueillette des ordures. Quelques-unes de ces dépenses d'investissements pourraient bien sûr être financées à l'aide des sources fiscales habituelles, mais nombre d'autres domaines de dépenses seraient sérieusement désavantagées si on agissait toujours de la sorte (« **pay as you go** »).

Lorsqu'une région connaît une poussée de croissance d'une grande importance, ses besoins en capital immobilier peuvent devenir très pressants. Ainsi, une augmentation du nombre de citoyens, et donc du revenu total des citoyens, nécessite presque toujours qu'on effectue des dépenses d'investissements avant même que les recettes brutes municipales n'aient connu quelque augmentation. Si on tentait de financer de telles dépenses à l'aide des seules recettes fiscales, on empêcherait sans doute que la région ne se développe, en plus d'empêcher que ne s'accroissent ses recettes fiscales.

Par ailleurs, l'équité de toute politique de gestion de la dette sera fonction de son efficacité: Qui, au bout du compte, devra payer pour les dépenses d'investissements? Les valeurs sociales actuelles ne permettent pas à elles seules qu'on puisse répondre sans équivoque à cette question, mais l'argument voulant que ceux qui bénéficient des dépenses d'investissements doivent en assumer le coût nous semble défendable. Ces bénéficiaires sont en fait les usagers des nouvelles acquisitions et il est probable qu'ils en bénéficieront pendant une certaine période de temps ultérieure au paiement initial. C'est pourquoi il appert que de recourir à l'endettement et de rembourser les dépenses d'investissements par paiements différés respecte le principe de l'équité. On peut donc dire qu'une municipalité, même lorsqu'elle est capable d'inclure un grand nombre de dépenses d'investissements dans ses budgets de fonctionnement, doit, pour agir équitablement, financer ces dépenses au moyen d'emprunts dont le terme équivaudra à la durée d'utilisation des acquisitions immobilières en question. Les recettes fiscales annuelles devront alors correspondre au montant des dépenses de fonctionnement additionné à celui du service de la dette. Il semblait jusqu'à tout récemment, que les organismes publics, tout comme les autres secteurs de l'économie, pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que leur croissance se poursuive au cours des années à venir[1]. Aussi longtemps que cette situation a prévalu, (les perspectives de croissance à long terme étant devenues plus sombres vers le milieu des années '70), l'endettement public s'est révélé un mode de financement tout à fait approprié. Il est cependant important de spécifier que le montant de toute dette publique doit être maintenu en-dessous de la capacité de services de l'instance publique qui contracte cette dette.

Quand et pourquoi recourt-on à la dette?

Les corps publics recourent généralement à l'emprunt lorsqu'ils désirent financer leurs dépenses d'investissement. Du fait que la plupart des acquisitions immobilières sont utilisables pendant de nombreuses années, il semble normal que tous ceux qui en bénéficient aient à en assumer le coût. Ce principe théorique général doit cependant être appliqué avec prudence. Il est en effet possible que les investissements immobiliers effectués par une génération donnée soient considérés par la suivante comme des actifs très peu sûrs. On se demandera alors pourquoi ceux qui n'ont pas choisi pareille dépense devraient en assumer le coût. Il semble en effet qu'il serait préférable que les dépenses d'investissements soient payées par ceux-là mêmes qui ont choisi de les contracter. Cette réserve est en outre conforme au principe financier traditionnel qui veut qu'une dette publique servant au financement de dépenses d'investissement implicitement désavouées des citoyens, soit une dette médiocre. Ce même principe veut aussi que les dépenses pour des immobilisations dont la durée d'utilisation est courte, soient financées à même les budgets de fonctionnement, plutôt qu'à l'aide d'emprunts. C'est ainsi que les dépenses continuelles que nécessitent un grand nombre d'installations d'infrastructures relevant du service de la voirie (construction et réfection) pourront logiquement être inscrites aux budgets de fonctionnement.

Il peut aussi arriver qu'un organisme local désire financer une partie de ses dépenses d'investissements sur une base de court terme, pour de simples raisons d'équilibre budgétaire. Les deux composantes budgétaires que sont les revenus et les dépenses se comportent selon des modèles saisonniers fort différents. Ce problème relève principalement de la gestion de l'encaisse qui sera traitée plus loin au cours de ce chapitre (voir aussi le chapitre 13 consacré à ce sujet).

Le rôle de la croissance économique

La croissance économique est ce qui motive le plus souvent les dépenses d'investissement. C'est par conséquent la raison la plus souvent invoquée pour justifier un emprunt. Les besoins en investissements de toute société en croissance doivent être prévus et même satisfaits longtemps à l'avance. Il s'avère souvent préférable, au niveau d'une construction, par exemple, de tenir compte du taux d'activité que l'on prévoit atteindre dans le futur, plutôt que de ne chercher à satisfaire que les besoins actuels. La croissance est une des caractéristiques fondamentales de notre société. Elle s'est en effet constamment manifestée au cours de l'histoire, tant sur le plan démographique qu'au niveau économique (revenus par habitant)[2]. On a vu aussi qu'au fil des années, les villes et les banlieues accusaient un taux de croissance plus rapide que celui de l'ensemble du pays.

Il nous est possible aujourd'hui de prédire, dans une certaine mesure, l'allure que prendra cette croissance au cours des prochaines années. On peut en effet déterminer, avec une assez grande précision, l'importance de la population scolaire future, en se servant des statistiques concernant les naissances. On peut de la même façon déterminer les besoins futurs en matière d'aqueduc et d'égouts.

Le processus de planification des dépenses d'investissement sera traité de façon plus détaillée au cours du chapitre 16. Cependant, l'application des principes exposés dans ce chapitre est d'une grande importance pour la gestion de la dette. En effet, le processus de planification des dépenses d'investissement, qui implique une estimation des besoins d'amélioration des infrastructures, doit nécessairement se dérouler parallèlement à une prévision des revenus sans lesquels on ne saurait financer le service de la dette. Ces deux processus de planification sont en fait complémentaires.

Les dépenses d'investissement des gouvernements locaux et des gouvernements d'état sont de nos jours très importantes et elles ne cessent de s'accroître. Au cours de la période qui a immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, les dépenses en cons-

truction des états et des gouvernements locaux représentaient à peine le dixième de l'ensemble des dépenses privées et publiques en construction. Cette proportion a toutefois augmenté graduellement soit, mais constamment, tant et si bien qu'en 1970 les dépenses en construction des gouvernements locaux et d'état représentaient 27% de l'ensemble des dépenses en construction (privées et publiques).

Les divers types de financement public

D'une part, les gouvernements locaux peuvent, pour leur financement à long terme, recourir à deux sortes d'obligations, soit les obligations garanties par les revenus généraux (« **full-faith-and-credit** ») et les obligations garanties par les revenus d'exploitation, c'est-à-dire garanties par les revenus tirés de l'exploitation des réalisations spécifiques qu'elles servent à financer (péages de ponts, frais d'utilisation des égouts). D'autre part, mentionnons que le financement à court terme se fait presque toujours à l'aide d'emprunts garantis par les revenus généraux lorsque le cas s'y prête, quoique certains services d'utilité publique ou administratifs du gouvernement garantissent leurs emprunts à court terme sur la base des revenus provenant de droits aux usagers.

Les obligations garanties par les revenus généraux

Les obligations auxquelles on prête le qualificatif de « garanties par les revenus généraux » sont dotées d'un privilège attaché à l'ensemble des biens-fonds de la municipalité qui les émet. Les avis légaux qui accompagnent les émissions s'attardent généralement à spécifier si toutes les autorisations requises ont été obtenues et si toutes les dispositions légales obligatoires ont effectivement été prises afin d'assurer les prêteurs éventuels du caractère effectif de ce privilège attaché à l'ensemble de l'assiette foncière de la municipalité. À l'époque de la Crise, des moratoires ont interdit que l'on accorde aux créanciers le remboursement sur demande de leurs obligations. Il semble toutefois que le crédit desdites obligations n'en ait pas souffert, puisqu'elles ont joui, jusqu'à aujourd'hui, d'une réputation enviable sur le marché.

La majorité des obligations gouvernementales étaient autrefois garanties par les revenus généraux. Mais depuis quelques années, on émet de plus en plus d'obligations garanties par les revenus d'exploitation.

Le financement par obligations garanties par les revenus d'exploitation

Comme nous l'avons vu précédemment, on semble généralement considérer que les investissements publics soient, comme c'est le cas pour les routes et ponts à péage, financés par les usagers des biens ainsi acquis, plutôt que par l'ensemble des contribuables. C'est là le motif qui fait qu'on a de plus en plus recours au financement par obligations garanties par les revenus d'exploitation. De plus, les limites d'endettement imposées par la loi se font de plus en plus contraignantes, ce qui pousse les gouvernements locaux à recourir davantage à ce mode de financement que nous décrivons d'ailleurs ici. Dans le secteur public, il faut souvent beaucoup de temps avant qu'on identifie les besoins futurs en matière d'investissement. On met, par conséquent, beaucoup de temps à modifier les limites réglementaires d'endettement. Cependant, certains secteurs (comme celui de l'éducation) ne supportent pas de tels délais. Aussi a-t-il fallu trouver des moyens d'outrepasser lesdites limites. La location en est une. Ainsi, certains districts scolaires financent parfois leurs édifices publics par l'entremise d'émissions d'obligations garanties par les revenus d'exploitation, pour ensuite louer ces édifices aux différents corps publics.

Au début des années '70, ce mode de financement comptait pour le tiers de la dette globale des gouvernements d'état et des gouvernements locaux[3]. Cependant, le financement par obligations garanties par les revenus d'exploitation est généralement plus

onéreux que d'autres modes de financement, du fait qu'une garantie reposant sur des revenus spécifiques comporte davantage de risques qu'une garantie portant sur l'ensemble des biens-fonds locaux. Cette réalité entraîne la nécessité d'accorder un taux d'intérêt plus élevé sur les premières obligations que sur les secondes. De plus, les obligations garanties par les revenus d'exploitation comportent des frais de mise en marché plus élevés que les autres. Ainsi, lorsque le motif qui pousse à recourir à ce mode de financement est la nécessité de contourner les limites réglementaires à l'endettement, il y aurait sans doute avantage à s'attaquer plutôt au coeur du problème, c'est-à-dire à s'imposer des limites d'endettement plus réalistes.

Il demeure néanmoins qu'on ne saurait financer certaines activités et certains services par les revenus généraux. Il est vrai que le financement des écoles primaires et secondaires qui, on le sait, servent à l'ensemble de la population, devrait normalement se faire à l'aide d'obligations garanties par les revenus généraux. Cependant, une telle façon de procéder serait inadmissible dans le cas des dortoirs de collèges privés qui, pour leur part, ne seront utilisés que par une proportion infime de la population. On aurait plutôt intérêt, dans ce dernier cas, à financer la dette à l'aide des frais imputés aux étudiants pour l'utilisation des dortoirs.

Dans la pratique, ce principe ne s'applique pas toujours avec autant de facilité. Par exemple, certains ponts ont été dotés d'installations à péage parce qu'il était impossible d'accumuler une réserve spécifique pour les financer (ceci est particulièrement vrai pour les ponts situés aux frontières des états). Cependant, ces installations à péage devenant parfois de réels enjeux politiques, certains gouvernements d'états en sont venus à accorder des subventions permettant de baisser les tarifs de péage. Ledit système devenait alors un mode de financement tout à fait inapproprié. On tirera de cette expérience la conclusion suivante: lorsqu'il y a matière à subsides, il est préférable de financer les projets sur la base du pouvoir de taxation de l'état (revenus généraux). Ce moyen est celui qui permettra de maintenir la structure tarifaire des péages à un bas niveau de la façon la plus économique possible.

On sait que les services publics d'eau, d'électricité et de gaz ont toujours été financés sur la base de leurs futurs revenus d'exploitation, mais nous croyons que cette façon d'agir devrait être entièrement repensée. Lorsque les services sont fournis exclusivement aux citoyens de la municipalité et qu'ils sont dispensés à l'ensemble de ces citoyens, on peut se permettre de les financer sur la base du crédit général de la municipalité, ce qui est beaucoup plus économique. Le citoyen, qu'on lui impose une taxe ou des tarifs d'utilisation, supportera de toute façon la charge des intérêts, lesquels doivent être, par conséquent, les plus bas possible. Puisque ceux sur qui porte l'incidence du fardeau sont les mêmes dans les deux cas, on appliquera alors la règle de l'efficacité.

Le financement par emprunts à court terme (temporaires)

Même lorsque les revenus fiscaux prévus sont suffisants pour garantir un emprunt à court terme, la tendance à percevoir la dette à court terme comme étant une occasion propice aux imprudences et une source d'ennuis financiers persiste toujours.

Cette façon de voir a longtemps influencé les habitudes de financement qui consistaient à n'emprunter à court terme que de petits montants et à n'effectuer ce type d'emprunts que pour un nombre restreint d'usages. Toutefois, au cours des années '60 et '70, le montant des emprunts à court et à moyen terme contractés par une grande diversité d'instances publiques, a connu une hausse importante. On attribue ce revirement au fait qu'à cette époque, les taux d'intérêt étaient très élevés et qu'on voulait à tout prix éviter de s'engager financièrement à long terme. On a donc recouru à l'emprunt à court terme qui offrait des possibilités de refinancement à des taux plus avantageux.

L'emprunt à court terme, qu'on effectue sur la garantie de la valeur prévue des revenus fiscaux, relève davantage de la gestion de l'encaisse dont nous traiterons plus en détail au chapitre 13. Nous devons quand même mentionner ici quelques points importants. L'emprunt sur la valeur prévue des recettes fiscales est né d'une évidence factuelle, soit que les mois et les semaines au cours desquels on est appelé à effectuer les dépenses les plus importantes ne correspondent pas nécessairement aux périodes pendant lesquelles on encaisse la plus grande partie des recettes fiscales. Les dépenses des gouvernements locaux ont en effet un débit assez régulier, alors que les revenus entrent généralement sous la forme de montants globaux. Les instances publiques doivent, par conséquent, contracter des emprunts à court terme, en attendant d'avoir en main leurs revenus fiscaux. Le responsable des finances doit, pour planifier efficacement cet ajustement, disposer de données statistiques très exactes concernant les variations saisonnières tant des revenus que des dépenses. Il est toujours préférable de s'assurer un certain fonds de réserve pour pallier aux erreurs qui se glissent parfois dans les opérations de planification de l'encaisse et d'emprunt sur la valeur prévue des recettes fiscales.

Toute instance publique qui n'est pas autorisée à émettre des obligations temporaires garanties par les revenus généraux est en réalité passablement handicapée lorsqu'elle approche les marchés de capitaux. Lorsqu'un tel cas se présente, les garanties que peut offrir la municipalité reposent uniquement sur les revenus prévus de certains impôts. Les coûts de l'emprunt sont par conséquent plus élevés car les billets émis sur la base des revenus à percevoir n'ont pas d'échéance fixe. (Il est en effet impossible de déterminer la date exacte de la perception, même si celle-ci peut être estimée avec une précision assez grande). Cependant, il existe d'autres formes de financement à court terme qui ressemblent davantage à des prêts bancaires qu'à des offres publiques de titres. C'est pourquoi le responsable des finances a tout avantage à négocier pour son gouvernement une marge de crédit qui lui permettra de faire des emprunts de façon automatique jusqu'à concurrence d'un montant déterminé. On sait en effet que, dans nombre de cas, les banques accommodent volontiers les corps publics qu'elles considèrent comme de « bons clients ». C'est là une des raisons pour lesquelles on dit que l'emprunt relève davantage des fonctions de la gestion de l'encaisse que de celles de la gestion de la dette, l'ensemble du sujet étant à son tour étroitement lié aux relations qu'entretient l'instance gouvernementale concernée avec les banques.

Les privilèges fiscaux liés aux obligations gouvernementales

Les obligations gouvernementales ont une autre caractéristique majeure: les intérêts qu'en retirent les détenteurs sont exempts de l'impôt fédéral sur le revenu, de même que de l'impôt de l'état où l'obligation a été émise; ils sont cependant assujettis aux impôts des autres états.

L'exemption qu'accorde à cet égard le gouvernement fédéral fait que les coûts d'emprunt pour les gouvernements d'état et les gouvernements locaux sont sensiblement inférieurs à ce qu'il en coûte au gouvernement fédéral lui-même pour emprunter ou à la plupart des emprunteurs privés. Le différentiel des taux sera fonction de la structure tarifaire de l'impôt fédéral sur le revenu. Si, par exemple, le taux de l'impôt sur le revenu est de 48%, l'entreprise qui investit ne pourra accepter que son obligation ait un rendement inférieur à 52% du rendement qu'elle aurait si elle avait été émise par le gouvernement fédéral. Le taux d'imposition qui s'applique aux revenus des particuliers n'est pas fixe, mais bien fonction de l'importance des revenus en question. C'est pourquoi les individus qui ont un revenu élevé s'intéressent tout spécialement aux obligations dont les intérêts sont exempts d'impôt, vu qu'une grande partie de leurs revenus est imposée à des taux très élevés.

En réalité, la différence entre le rendement non imposable et le rendement pleinement imposable est considérablement inférieure à la limite prescrite par le taux de l'impôt sur

le revenu des sociétés Lorsque les offres du marché sont importantes, cette différence tend à diminuer. En d'autres termes, les emprunteurs municipaux doivent, dans ce cas, accorder des avantages fiscaux plus substantiels pour attirer les investisseurs.

Au début des années '70, le rendement des obligations municipales les mieux cotées représentait entre 70 et 80% du rendement des obligations fédérales équivalentes. De façon générale, les obligations municipales à moyenne échéance étaient celles qui offraient le meilleur rendement. En période restrictive, les différentiels des rendements des investissements à court, moyen et long terme tendent à diminuer, mais les obligations à moyen terme continuent ordinairement d'offrir des avantages légèrement supérieurs. Il est arrivé qu'en période restrictive les différentiels des obligations à long terme aient disparu presque entièrement.

Les obligations à échéances en série

Une proportion importante du financement à long terme des municipalités prend la forme d'obligations à échéances en série (**serial issues**). Cette modalité consiste en la mise en marché d'obligations à échéances diverses, lesquelles se succèdent généralement d'année en année. La première échéance survient généralement deux ou trois ans après la date de l'émission, tandis que les autres s'échelonnent d'année en année, jusqu'à la date d'échéance finale.

Le montant financé lors de chaque échéance peut être fixe, mais, depuis quelques années, la pratique veut qu'on mette en marché des obligations d'une plus grande valeur au moment des dernières échéances. Cette façon d'agir suscite cependant certaines critiques, du fait qu'elle peut donner lieu à un accroissement excessif des coûts d'emprunt pour les gouvernements locaux et les gouvernements d'état.

Vu cet engouement pour les obligations émises en série, le financement municipal se fait de moins en moins par obligations à échéance unique qu'on remboursait ordinairement à l'aide d'un fonds d'amortissement (comme on le voit si souvent dans le financement des entreprises). Le traditionnel fonds d'amortissement, constitué d'une mise en commun des actifs provenant des cotisations à la caisse de retraite, et à l'aide duquel on remboursait les titres parvenus à échéance, ne connaît plus la popularité qu'il a déjà eue du fait, sans doute, des nombreux cas de mauvaise administration qui ont été observés à ce niveau. Ce type de fonds d'amortissement, qui ne comporte aucun avantage pour les entreprises, permet aux municipalités de réaliser des gains nets, à cause de l'écart avantageux qui existe entre le taux d'intérêt des obligations municipales d'une part, et le taux potentiel de rendement du fonds d'amortissement d'autre part.

Comment déterminer la limite optimale de l'endettement

Le montant total d'endettement que toute instance publique peut et devrait se permettre est sujet à deux types de limites: soit d'une part, celles dont décident les investisseurs et, d'autre part, celles qu'imposent les citoyens (souvent plus restrictives que les premières). On a vu, à maintes reprises, les citoyens refuser de hausser la limite de leur endettement, alors que les investisseurs ne semblaient percevoir aucun risque à une telle hausse. Nous étudierons séparément ici les points de vue de ces deux groupes d'intervenants. De plus, nous traiterons succinctement des restrictions légales qu'on rencontre à cet égard, pour ensuite parler de la façon d'évaluer la marge de crédit associée aux obligations garanties par les revenus d'exploitation.

La capacité d'endettement: le point de vue des investisseurs

L'analyse des titres émis par les états et les gouvernements locaux suppose le recours à un certain nombre de normes. Celles que nous énumérons ici se rapportent exclusivement

aux obligations garanties par les revenus généraux, les obligations garanties par les revenus d'exploitation étant analysées d'une autre façon.

1. Le rapport du montant de la dette au montant total du rôle d'évaluation est un des ratios les plus classiques: on cite souvent, dans ce cas, 10% comme la norme maximale admissible. Cependant, cette limite est rarement respectée, surtout lorsque le rapport entre l'évaluation foncière et la valeur marchande des biens-fonds est faible.

2. Le rapport du montant de la dette au montant de la valeur marchande estimée est probablement une norme de meilleure qualité. Dans ce cas, une limite de 10% est non seulement plus généreuse, mais elle est aussi plus significative sur le plan économique. Il n'existe pas de statistiques correspondant à une quelconque pondération des deux types d'évaluation, mais selon une approximation[4] on apprend que la dette garantie par les revenus généraux des gouvernements locaux, dette qui s'élevait à plus de 57 milliards de dollars en 1970, représentait environ 5% de la valeur marchande actualisée de leur assiette foncière (biens-fonds en propriété privée).

3. Le montant de la dette par habitant est un chiffre qui peut aussi permettre d'évaluer la qualité de la dette publique. Cependant, les normes varient énormément en ce qui regarde ce chiffre. En 1970, la dette locale en obligations garanties par les revenus généraux s'élevait à 371 $ par habitant. De ce montant, 155 $ se rapportaient aux habitants des districts scolaires. On pouvait noter de grandes différences d'un état à l'autre et même d'un gouvernement local à l'autre à l'intérieur d'un même état. On peut donc difficilement utiliser de tels chiffres comme des normes permettant de déterminer la limite supérieure optimale de l'endettement municipal. Autrefois, un endettement équivalant à 500 $ par habitant était considéré comme étant à un niveau critique. Ce niveau a cependant été si souvent dépassé qu'on ne lui accorde plus aujourd'hui la même signification.

4. On n'analyse presque jamais la dette publique en termes de proportion du revenu personnel moyen. Seuls quelques analystes très spécialisés se servent de ce genre de calcul. Un tel indice pourrait cependant être utile si des statistiques plus complètes concernant les caractéristiques des localités en termes de revenus des particuliers étaient disponibles. En 1970, la dette des gouvernements locaux en obligations garanties par les revenus généraux représentait environ 7% de l'ensemble des revenus des particuliers pour tout le pays. Ce rapport était cependant sujet à de substantielles variations d'un état à l'autre.

5. Le montant consacré au service de la dette (intérêts plus remboursement du capital) est parfois évalué en termes de proportion de l'ensemble du budget du gouvernement local. Lorsque le service de la dette accapare près de 25% de l'ensemble du budget, on considère la situation comme dangereuse. En 1970, le service « moyen » de la dette monopolisait moins de 10% de l'ensemble des dépenses gouvernementales locales.

Les limites légales d'endettement[5]

Le montant d'argent qu'on permet à un gouvernement local d'emprunter est fonction de tout un amalgame de dispositions légales provenant soit des constitutions des états, soit de leurs règlements ou encore des chartes des gouvernements locaux. Il s'agit, en fait, de dispositions spécifiques qui régissent les montants que l'on peut emprunter, de même que les modalités acceptables d'emprunt et les fins auxquelles on peut affecter lesdits emprunts. Il existe ainsi trois sortes de limites légales s'appliquant aux obligations garanties par les revenus généraux.

1. Une de ces limitations à l'endettement s'exprime en termes de pourcentage de l'assiette foncière locale. On applique généralement ce pourcentage à l'évaluation foncière la plus récente. La proportion admissible varie substantiellement d'un état à l'autre et d'un gouvernement local à l'autre. Ainsi, dans le cas des comtés et des municipalités,

elle peut varier de 2 à 20%. Quelques districts scolaires seront même autorisés à s'endetter dans une proportion de 50% de la valeur de leur assiette foncière. Les gouvernements, pour lesquels le rapport entre l'évaluation foncière et l'évaluation en termes de valeur marchande est faible, sont généralement soumis à des limites moins sévères.

2. Certaines dispositions légales constituent, en quelque sorte, des restrictions quant au taux des impôts que peut prélever un gouvernement local aux fins spécifiques de financer son service de la dette. Là encore, on observe d'importantes variations d'un état à l'autre.

3. Le maire ou le conseil ont parfois le droit de contracter une dette jusqu'à concurrence d'un montant déterminé. Cependant, toute émission importante d'obligations fera l'objet d'un référendum ou d'une approbation quelconque de l'électorat.

De façon générale, on croit que les restrictions légales concernant le montant de l'endettement public au niveau local n'ont pas réduit énormément le volume global des emprunts des états et des localités. En effet, lorsqu'on a eu besoin d'outrepasser ces limites, on a souvent opté pour la création de districts spéciaux, substituant alors tout simplement une dette non garantie (obligations garanties par les revenus d'exploitation) à la dette garantie par les revenus généraux. Il en résultait cependant une hausse au niveau des coûts d'emprunt.

Le point de vue des emprunteurs

Il est arrivé souvent que des projets d'émission d'obligations soient rejetés, alors même que les investisseurs étaient disposés à acheter les titres impliqués. On verra là un exemple vivant du traditionnel problème de l'affectation des ressources. Ce problème comporte deux volets qu'on exprimera sous forme d'interrogation. D'abord, quelle proportion du revenu d'une collectivité doit-on consacrer aux services publics? Ensuite, comment doit-on répartir ces recettes entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements? C'est la seconde question qui retiendra notre attention.

Dans la mesure où le gouvernement concerné respectera les limites à l'intérieur desquelles les investisseurs acceptent d'intervenir, le seul respect des règles de l'efficacité suffira à assurer un sain équilibre à la gestion de la dette. Sachant, de plus, que les coûts de la main-d'oeuvre s'accroissent sans cesse, on peut présumer qu'il est sage de consacrer une part des dépenses locales à des investissements. Toutefois, cela n'est vrai que dans la mesure où ces investissements contribueront à améliorer l'efficacité du fonctionnement administratif du gouvernement concerné. Nous admettons que la décision d'ériger un monument pour des raisons d'esthétique ou de fierté locale fait appel à des jugements de valeur qui outrepassent l'application des principes économiques. Les villes très esthétiques, de même que les immeubles publics qui se distinguent sur le plan architectural, constituent en effet une forme de consommation sociale ou publique qu'une société prospère peut fort bien décider de s'offrir. De même, les parcs et les terrains de jeux peuvent occuper une place d'importance dans l'échelle des priorités sociales. Il n'y a donc aucune raison d'empêcher que la dette serve à ces fins, tant et aussi longtemps que les citoyens connaissent parfaitement les coûts et les obligations qu'impliquent de tels choix.

L'estimation de la marge de crédit permettant de fixer le volume de l'émission d'obligations garanties par les revenus d'exploitation

On évalue le volume de l'émission d'obligations garanties par les revenus d'exploitation un peu de la même manière qu'on évalue celui des obligations émises par une société: les titres seront considérés comme crédibles dans la mesure où les revenus permettront de rencontrer les exigences du service de la dette. Cependant, la prévision desdits revenus consiste en une projection qui se fonde, la plupart du temps, sur des études d'ingénierie,

car les projets à financer sont plus souvent de l'ordre de l'innovation que du domaine de l'amélioration. Les obligations commerciales fournissent, par le seul fait qu'elles soient émises, des indices intéressants concernant la santé de l'entreprise. Elles sont, en effet, généralement émises lorsque l'entreprise connaît une pleine activité.

Étapes préliminaires à la pénétration des marchés de capitaux

Lorsque le responsable des finances d'une instance publique se prépare à pénétrer les marchés de capitaux, il doit rendre disponible une certaine quantité de renseignements financiers concernant son organisation. Lorsque les règlements stipulent qu'un référendum devra être tenu, cette information s'avère essentielle tant pour les citoyens qui ont à prendre la décision que pour les souscripteurs et les investisseurs qui sont susceptibles d'intervenir au niveau de cette émission. Lorsqu'il est prévu que des opérations complexes devront être faites, telle la préparation d'une émission d'obligations garanties par les revenus d'exploitation, les procureurs de l'émission devront être assistés de consultants spécialisés.

Retenons principalement que l'atout le plus important pour le gestionnaire impliqué dans ce processus est la formation qu'il possède relativement aux techniques de financement. Même s'il bénéficie de l'avis d'experts, il aura à prendre lui-même certaines décisions de nature plus ou moins technique. Nous traiterons donc, au cours des paragraphes qui suivent, de certains principes qui pourront être utiles à ce gestionnaire des finances.

Les sources d'information concernant le marché des obligations municipales

Tout responsable de finances municipales, même celui qui n'est pas souvent appelé à s'engager dans des processus de financement par l'intermédiaire du marché des capitaux, devrait se tenir au fait des événements qui déterminent la conjoncture du marché des capitaux[6]. Il trouvera dans le **Daily Bond Buyer** le rapport le plus détaillé qui soit disponible sur le sujet. L'édition hebdomadaire de cette publication, intitulée **The Money Manager**, contient aussi un nombre appréciable de rapports détaillés et elle se révèle une source de renseignements très adéquats. Le **Wall Street Journal** publie tous les jours des comptes rendus généraux concernant le marché des capitaux non assujettis à l'impôt. On y trouve aussi une section traitant des plus importantes transactions enregistrées. Le **New York Times** comprend lui aussi des rapports quotidiens, mais on y insiste peu sur les titres de faible importance. Le **Investment Dealers Digest** diffère du **Money Manager** en ce qu'il fait ressortir davantage le point de vue des intermédiaires (**dealers in the market**) que celui des investisseurs (ou, dans le cas présent, des émetteurs d'obligations).

Le **Municipal Financing Bulletin**, qui paraît semestriellement, contient aussi des statistiques financières fort utiles. Le **Governmental Finances** publié annuellement par le **Bureau of the Census**, peut aussi être une source précieuse de renseignements.

Mais que peuvent nous enseigner toutes ces sources d'information? En fait, les deux publications mentionnées en dernier lieu sont davantage un reflet des tendances à long terme qui caractérisent le domaine du financement des municipalités. On y retrouve, de plus, un compte-rendu des activités financières de chaque unité de gouvernement, de même que la position relative de chacun par rapport à l'ensemble. Pour leur part, les publications quotidiennes et hebdomadaires donnent au lecteur le « pouls » du marché. On doit toujours se rappeler, à cet effet, que la conjoncture du marché est le reflet exact des attentes des investisseurs et des spécialistes en valeurs qui transigent avec eux.

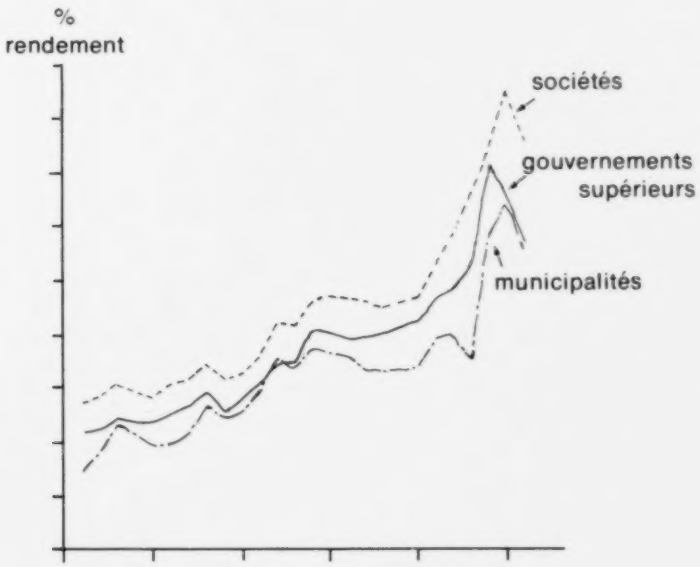
Les taux d'intérêt et la courbe de rendement

Il est un élément dont l'importance est capitale pour tout observateur du marché des obligations au niveau municipal. Il s'agit du niveau des taux d'intérêt qui sont en vigueur.

Le rendement des obligations municipales est sujet, comme tous les taux d'intérêt du marché, à l'influence des marchés de capitaux, dans leur ensemble, et tend à se conformer à la structure tarifaire globale. On retrouve à l'illustration 12-1 le tracé des courbes représentant le rendement des obligations commerciales, fédérales et municipales, pour la période allant de 1946 à 1971. À cause des avantages fiscaux dont elles sont assorties, les obligations municipales ont un rendement généralement inférieur à celui des autres types d'obligation.

ILLUSTRATION 12-1.

Rendements moyens des obligations à long terme, de 1946 à 1971. Obligations municipales basées sur les quatre meilleures catégories (Source: Moyennes composées de Moody).

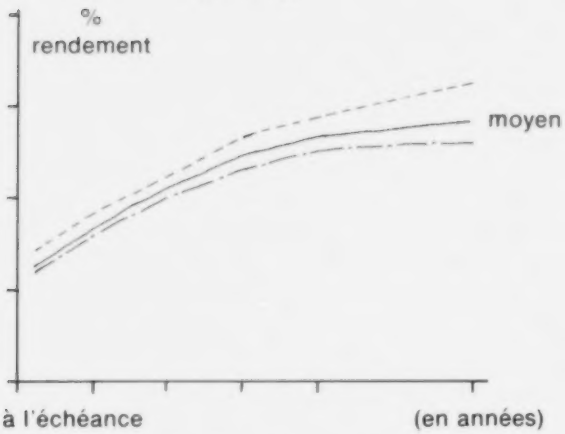


Les observateurs s'intéressent aussi à une autre donnée relative au marché des capitaux, soit la relation qui existe entre les taux d'intérêt à court terme et les taux d'intérêt à long terme. Cette relation est représentée par ce qu'on appelle la « courbe de rendement » ou la « structure des taux par rapport à l'échéance ».

Cette courbe est en fait l'expression graphique de l'influence que peut avoir la longueur du délai d'expiration de l'échéance sur le rendement d'une obligation, lorsque les autres facteurs, tel le facteur de risque et les avantages fiscaux de l'émission concernée, demeurent constants. L'illustration 12-2 présente des courbes de rendement qui se rapportent à des obligations municipales de différentes qualités. On constate, d'après cette illustration, que les coûts de l'argent à court terme étaient, en avril 1971, de beaucoup inférieurs à ceux de l'argent à moyen ou à long terme. Il n'en est pas toujours ainsi. En effet, en période de resserrement monétaire, il se peut que les taux de rendement à court terme soient aussi élevés que les taux à long terme. De plus, lorsque l'ensemble des taux d'intérêt est élevé, les taux des obligations à court terme du Trésor et ceux des obligations commerciales à court terme peuvent être supérieurs aux taux à long terme. À d'autres moments, les taux à moyen terme seront les plus élevés.

ILLUSTRATION 12-2.

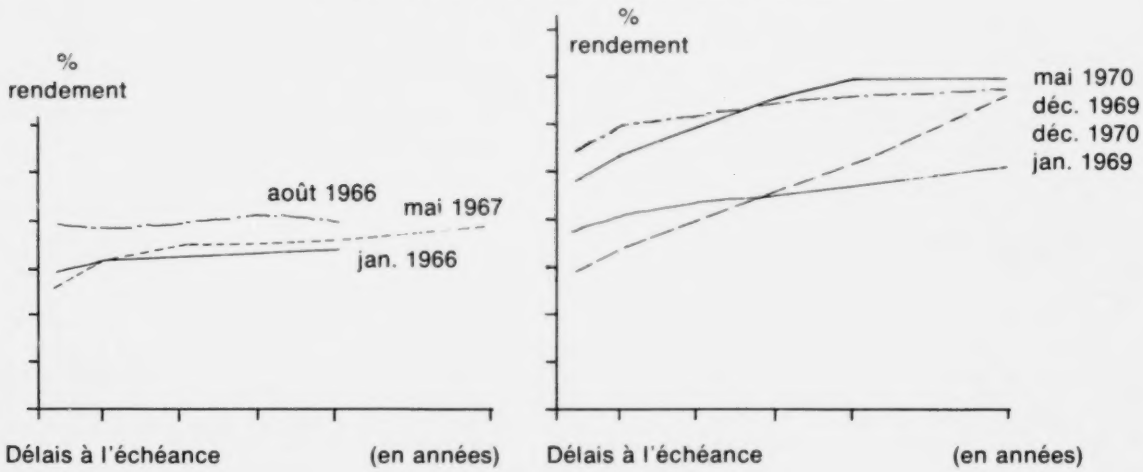
Rendements moyens de trois sortes d'obligations municipales en avril 1971 d'après les délais à l'échéance (Source: Moyennes composées de Moody).



L'illustration 12-3 indique comment se sont comportées les courbes de rendement pendant les « récessions » de 1966 et de 1969-70. En observant l'expérience de 1966, nous découvrirons plusieurs faits aussi importants qu'intéressants. En janvier 1966, la courbe de rendement était ascendante. En août de la même année, au plus fort de la récession, la courbe était horizontale. Finalement, en mai 1967, elle avait repris son orientation ascendante, mais de façon plus modérée qu'avant la période de difficultés connues en août '66. La récession des années 1969-70 s'est par contre montrée fort différente. En effet, même si le niveau général des taux a connu, comme en 1966, d'abord une hausse, puis une baisse, la structure du rendement par rapport à l'échéance a connu une hausse. Il va de soi qu'au moment où la hausse des taux a été à son point culminant en mai 1970, la courbe de rendement n'avait pas une pente très prononcée.

ILLUSTRATION 12-3.

Rendements moyens des obligations municipales au cours de deux périodes de récession, d'après les délais à l'échéance (Source: Moyennes composées de Moody) (Composite averages).



La structure du rendement des obligations peut être influencée par deux facteurs fondamentaux, soit d'une part, la préférence des investisseurs pour la liquidité et, d'autre part, les prévisions sur les taux de rendement. Cette préférence pour la liquidité se traduit par le fait que, toutes choses étant égales, par ailleurs, les investisseurs sont davantage attirés par les émissions à court terme que par les émissions à long terme. Le risque de fluctuation des prix avant la date de remboursement est beaucoup moins élevé pour ce qui concerne les obligations à court terme que pour ce qui a trait aux obligations à long terme. Par conséquent, il arrive que lorsque rien ne laisse présager d'une variation de taux, les investisseurs préfèrent de toute façon investir dans des obligations à court terme. Cela est vrai même lorsque leur taux de rendement est inférieur à celui des obligations à longue échéance. L'existence de cette préférence pour la liquidité devrait donc donner à la courbe de rendement « normale » une allure ascendante. Si, d'autre part, on s'attend à ce que les taux augmentent, la structure du rendement des obligations par rapport à l'échéance se réajustera à la hausse. Les emprunteurs à long terme accepteront de payer davantage pour établir leurs emprunts aux taux du marché, alors que les prêteurs accepteront peut-être un rendement moindre pour les prêts consentis à court terme, dans l'espérance de réinvestir un peu plus tard à meilleurs taux. L'ensemble de ces comportements amènera la structure du rendement par rapport à l'échéance à s'améliorer. Finalement, si une baisse des taux est prévue, les emprunteurs et les prêteurs se comporteront de façon inverse, ce qui aura pour effet de faire baisser la courbe de rendement.

Tout cadre ou fonctionnaire qui a pour fonction de planifier la gestion de la dette municipale a tout intérêt à se tenir au fait de la structure de rendement des obligations, par rapport aux échéances. Si une hausse des taux est à prévoir, il pourra tenter d'émettre davantage d'obligations à longue échéance, même s'il doit le faire à des taux plus élevés que ceux des obligations à court terme. Si, par contre, il prévoit une baisse des taux, il empruntera davantage sur une base de court terme, en espérant pouvoir refinancer ses emprunts à des taux plus intéressants au moment de leur échéance.

Comment interpréter les divers indices que donne le marché

Les gens qui sont actifs sur les marchés financiers en arrivent à sentir naturellement « le pouls » de ces marchés. Le responsable des finances devrait ainsi accorder une même importance aux renseignements tant généraux que détaillés, qui lui proviennent soit du marché des émissions, soit du marché secondaire.

Dans la mesure du possible, la mise en marché d'une émission d'obligations devrait se faire lorsque le nombre des groupes de souscripteurs d'émissions est grand et lorsque leurs offres sont concurrentielles, ces indices étant le reflet d'un marché assez fort. Corollairement, une rareté et une dispersion des offres seraient le signe d'une faiblesse du marché. De plus, il arrive que le rendement de diverses obligations cotées dans une même catégorie soit à peu près homogène. Advenant le cas, on disposerait d'un indice de plus. En effet, lorsque les coûts d'emprunt d'une émission – lesquels sont déterminés par les offres – sont supérieurs au taux se rapportant à d'autres obligations comparables sur le marché, l'organisme public concerné est susceptible de voir sa cote baisser[7]. Inversement, lorsque l'emprunteur supporte des coûts d'emprunt qui sont inférieurs au taux moyen de la cote dont il fait partie, il peut espérer voir sa cote monter. La réaction des investisseurs vis-à-vis d'une nouvelle émission est aussi un indice très important. Si la nouvelle émission se vend lentement, c'est peut-être que le marché est dans une situation négative ou encore que les souscripteurs de l'émission ont fixé un prix trop élevé. Si cependant, l'émission se vend lentement malgré un taux d'intérêt comparable à celui des émissions d'autres unités de gouvernement qui se vendent bien, on conclura que les investisseurs ont une piètre opinion des conditions fiscales dont est dotée l'émission, ainsi que des perspectives d'avenir de celle-ci.

Certains signes peuvent aussi être observés sur le marché secondaire, signes qui seront fort utiles à l'analyste financier. Si par exemple, les titres émis par une municipalité

n'apparaissent que rarement sur la « Blue List »* (feuille de cotation du marché secondaire) après la mise en marché initiale, on comprendra que les investisseurs sont toujours satisfaits de cette émission. Si par contre, les titres y apparaissent fréquemment, et particulièrement s'ils y apparaissent en grand nombre, on conclura que les investisseurs ressentent un certain malaise. Certaines émissions figurent cependant à la « Blue list » pour des raisons qui ne s'apparentent en rien au mécontentement des investisseurs. Il peut s'agir alors de simples réajustements de portefeuille, de liquidation de successions, etc.

Les souscripteurs s'intéressent eux aussi à la situation du marché secondaire. Le degré de leur enthousiasme vis-à-vis des nouvelles émissions est souvent fonction des taux de rendement observables sur les marchés secondaires.

Le moment propice pour lancer une émission

Il s'écoule toujours une certaine période de temps entre le moment où l'on projette, évalue, autorise et planifie une dépense d'investissement d'une part, et le moment où l'on doit effectuer les paiements relatifs à l'investissement concerné, d'autre part. Cet intervalle de temps constitue un réel problème pour le responsable des finances municipales. Les coûts d'emprunt peuvent en effet changer de façon radicale au cours de cette période. Ainsi, il peut parfois s'avérer sage d'emprunter avant le début des travaux un montant équivalant à l'ensemble des coûts du projet, car cela permet de connaître, dès le départ, les coûts de financement du projet. Cependant, il y a toujours une certaine part des coûts de construction qui sont sujets à des variations. Si, par exemple, des coûts hors-contrat venaient à s'ajouter, ou s'il se produisait quelque imprévu, on pourrait avoir de la difficulté à emprunter de nouveau. Si, pour parer à cette éventualité, on décide d'emprunter une somme supérieure au coût prévu du projet, et que cette somme se révèle trop importante (ce qui arrive très rarement), on devra faire face à quelques petites difficultés. Toutefois, les fonds excédentaires pourront facilement être mis en réserve dans un fonds d'actifs financiers.

Les responsables des finances des municipalités et des autres unités de gouvernement n'ont pas intérêt à se mettre dans une situation qui les obligerait à approcher plus d'une fois le marché des capitaux pour financer un même projet. Par contre, financer continuellement ses activités en empruntant l'entier montant à l'avance peut se révéler assez coûteux à la longue. Ainsi, le seul fait qu'on ne puisse prévoir les fluctuations des taux d'intérêt pour toute la période à laquelle se rapporte une dépense d'investissements ne permet pas de conclure à la nécessité de toujours emprunter à l'avance.

La théorie du management « par le risque » propose que, dans de tels cas, on fonctionne à partir de calculs de probabilités. Si, alors qu'un projet en est à l'étape de la planification, les taux sur le marché sont meilleurs qu'à l'ordinaire, il est préférable de financer ledit projet à l'avance (**anticipatory financing**). Cependant, si les conditions du marché sont tout à fait ordinaires, il sera sans doute plus sage d'opter pour un financement intérimaire à court terme, de façon à économiser les coûts d'éventuels intérêts à long terme. Cette assertion repose sur le raisonnement suivant: lorsque le marché est très instable, il est probable qu'à un moment donné, au cours de la période de financement, les taux seront plus avantageux qu'à l'ordinaire. Si, à ce moment, la municipalité a en main toute la documentation requise et qu'elle a obtenu toutes les autorisations nécessaires, elle pourra effectuer la dernière tranche de son financement à des taux plus avantageux, c'est-à-dire plus bas. De plus, puisque le taux d'intérêt des emprunts à court terme est généralement plus bas que celui des emprunts à long terme, on pourra réaliser des économies, à moins que le taux d'intérêt tende à augmenter continuellement.

---

* n.d.t.

Blue List: Feuille d'information financière concernant les cours des obligations municipales et les affaires qui s'y rattachent. Voir GRAND DICTIONNAIRE D'AMÉRICANISMES Étienne et Simone Deak Éd. du Dauphin, p. 73.

On remarque que les municipalités qui empruntent se montrent en général assez souples lorsqu'elles approchent les marchés de capitaux. Deux études portant sur le financement des gouvernements d'états et des gouvernements locaux (publiées par le **Federal Reserve Bulletin**) mentionnent qu'il est courant que les gouvernements apportent des modifications à leurs plans de financement[8]. En 1970, par exemple, alors qu'on assistait à un resserrement monétaire, les gouvernements ont retardé ou annulé plus de 40% de leurs projets de financement à cause de la conjoncture qui caractérisait alors le marché des capitaux. Toutefois, en 1971, environ 75% de ceux qui avaient préalablement retardé leur financement, ont donné libre cours à leurs projets d'emprunt. De plus, un nombre considérable d'emprunteurs qui, initialement, n'avaient pas projeté d'emprunter, ont modifié leurs plans de façon à pouvoir profiter des taux d'intérêt avantageux.

En d'autres termes, une partie importante du marché des emprunteurs a adapté ses plans de financement à la situation des marchés de capitaux. Les études que nous citons ici ont été menées pendant une certaine période de difficultés financières; les chiffres qui s'y trouvent ne seraient probablement pas valables dans des circonstances plus normales. Lesdites études ont cependant permis d'observer un autre fait: même lorsque les projets de financement étaient modifiés à cause de la conjoncture sur les marchés de capitaux, on retardait rarement les dépenses d'investissements. On recourait plutôt à un mode de financement à court terme, ou on se procurait les fonds nécessaires d'une autre façon.

Les rapports financiers et les renseignements aux investisseurs

Les entreprises privées américaines ont appris, au cours d'expériences souvent douloureuses, que pour attirer les investisseurs et pour bénéficier de coûts d'emprunts avantageux, elles doivent produire des rapports financiers complets et sérieux. Les investisseurs, en particulier lorsqu'il s'agit d'institutions, sont devenus plus exigeants et ils sont de plus en plus réticents à mettre leur confiance dans une information inadéquate. Ainsi, les banques commerciales qui sont les principaux acheteurs de titres non assujettis à l'impôt exigent des emprunteurs une information financière complète et juste.

La quantité des renseignements requis par les investisseurs n'est pas tellement considérable. Il suffit de leur livrer des renseignements simples mais pertinents. On doit en outre les renseigner sur une base permanente, de façon à créer des assises solides qui permettront que se maintienne le crédit de la municipalité. Ainsi, il est important d'inclure aux rapports financiers municipaux toute information concernant la croissance de l'assiette fiscale et l'implantation de nouvelles industries. Il importe aussi d'indiquer le montant exact de la dette et de le mettre en rapport, d'une part, avec le montant global de l'évaluation foncière municipale et, d'autre part, avec la valeur marchande globale des propriétés de la municipalité. On indique dans de tels rapports le pourcentage des évasions fiscales, de même que la proportion de l'ensemble des dépenses qui est consacrée au service de la dette. La plupart des investisseurs préféreront connaître la valeur de ces chiffres pour les cinq dernières années. Ils devront, de plus, pouvoir avoir accès à divers renseignements concernant certaines modifications d'importance majeure (par exemple, une modification des frontières politiques) dans la vie de la localité.

Les cotes et leur signification

Lorsque le **Moodys Investors Service** a abaissé la cote des obligations de la ville de New York de A à Baa en juillet 1965, puis à Baa1 en mai 1968, il a suscité une controverse qui n'était pas encore aplanie au milieu des années '70. Bon nombre de représentants publics en sont venus à penser que les services de cotation exercent une influence trop grande sur les capacités d'emprunt des corps publics. Le débat a même été porté jusqu'à Washington (D.C.) où l'on a critiqué les pratiques des organismes de régulation bancaire, et où il a été proposé que les cotes de crédit public soient déterminées par un organisme public mandaté à cette fin.

La confusion s'étant un peu dissipée au début des années '70, on a pu découvrir certaines choses. On sait maintenant que la cotation des obligations contribue davantage à refléter les estimations des investisseurs sur les obligations qu'à influencer leurs estimations. Il demeure cependant, que les cotes sont des indices que l'on doit étudier soigneusement. Généralement, les petits investisseurs, de même que ceux qui n'ont pas les capacités requises pour effectuer eux-mêmes les études de crédit, consultent les données des services de cotation dont ils dépendent d'une certaine façon. Cependant, les souscripteurs et la plupart des grands investisseurs font leurs propres estimations. C'est ce qui explique qu'on observe des différences substantielles au niveau du rendement de titres qui sont pourtant cotés dans une même catégorie. Cependant, comme en fait foi l'étude déjà mentionnée[9], la situation relative du taux du rendement d'un titre donné à l'intérieur de sa cote, sera un indice assez juste des modifications qui pourront survenir ultérieurement au niveau des cotes.

Les conseillers financiers et autres consultants

Lorsqu'il s'agit de planifier une émission d'obligations garanties par les revenus généraux devant servir des fins aussi précises que la construction d'une école, on n'a généralement pas besoin de faire appel à des conseillers de l'extérieur. Un procureur d'émissions compétent s'acquittera très bien de cette tâche. Ledit procureur devra mentionner aux gestionnaires impliqués dans le processus, les scrutins qu'il y a lieu de tenir et les résolutions qui doivent être adoptées. Dans les cas aussi simples que celui qui nous sert ici d'exemple, aucun acte de fiducie n'est requis et le formulaire d'appel d'offres est assez simple. On y traite principalement des sommes, des échéances, des différentes formes que peut avoir la structure des coupons et des dispositions de rachat.

Les émissions d'obligations garanties par les revenus d'exploitation, comme celles qui servent à financer la construction de réseaux d'égouts ou les autres activités locales courantes, sont aussi assez simples à élaborer, mais il est possible que certains conseils techniques soient nécessaires en cours de processus (et pas seulement à des fins de planification financière).

Cependant, une émission d'obligations garanties par les revenus d'exploitation devant servir au financement d'un projet de grande envergure, comme la construction d'un pont à péage ou encore d'un tunnel nécessitera une consultation plus grande auprès de spécialistes de l'extérieur. Il existe un certain nombre de firmes qui se spécialisent dans ce domaine, et certaines firmes de souscripteurs ont une division de consultants qui offrent leurs services sur une base d'honoraires. Ces services de consultation ont pour objectif d'établir un plan qui satisfera l'organisme public concerné, tant au niveau technologique que financier, et ce, tout en assurant le monde financier que la dette sera remboursée conformément aux engagements contractés.

Il arrive que la capacité d'emprunter de la ville soit restreinte par des dispositions légales quasi désuètes. On comprendra alors que les autorités municipales en viennent, par exemple, à financer la construction d'une école en émettant des obligations garanties par les revenus qui proviendront de la location de cette école. Cependant, nous avons déjà démontré que le financement par obligations garanties par les revenus d'exploitation est plus coûteux que ne le sont les emprunts par obligations garanties par les revenus généraux. Le fait que le premier mode nécessite le recours à des spécialistes consultants contribue aussi à cette augmentation des coûts. Rappelons donc qu'il n'est pas conseillé de recourir aux services de conseillers financiers à moins que tous les intervenants sachent que les frais doivent avoir une importance proportionnelle aux services rendus. Ils doivent aussi connaître la nature et la portée exacte de tels services et les critères d'évaluation et de facturation des honoraires.

La tenue de scrutins

Théoriquement, la tenue de scrutins pour décider d'emprunter n'est pas du ressort des administrateurs municipaux. Il s'agit en fait d'une tâche politique. Cependant, en pratique, la situation est différente. S'il est vrai que l'opinion et les attitudes exprimées par le public à cet égard ne peuvent être ignorées, il est aussi vrai que les professionnels du management ne peuvent être indifférents vis-à-vis du processus politique. Aussi est-il souhaitable que les administrateurs puissent émettre leur opinion lorsqu'il y a lieu de faire certains choix, comme celui de consacrer des sommes aux dépenses de fonctionnement plutôt qu'aux dépenses d'investissement, ou l'inverse. En effet, un immeuble adéquatement conçu, par exemple, pourra permettre d'économiser tellement au chapitre des frais de fonctionnement que la dépense qu'il nécessitera en termes d'investissement se trouvera justifiée. Mais on ne peut s'attendre à ce que les électeurs en arrivent à ces conclusions, à moins qu'on leur ait préalablement expliqué les implications en termes de coûts de toutes les solutions possibles. La tenue d'un scrutin relatif à l'emprunt exige donc qu'on donne au public une certaine quantité d'information.

Les résultats d'une éventuelle consultation populaire pourront exercer une certaine influence sur l'attitude des marchés financiers. Les souscripteurs et les investisseurs analysent d'ailleurs ces résultats avec beaucoup d'attention. En effet, si une émission n'est approuvée que par une faible majorité, les investisseurs se montreront moins enthousiastes. Ils pourront, d'autre part, interpréter des refus répétés comme un signe de révolte et ils craindront alors que les taxes consacrées au service de la dette ne soient versées à contrecoeur. Par ailleurs, ils percevront favorablement toute approbation sans équivoque.

Les causes de l'instabilité des taux des intérêts exempts d'impôt

Même un gouvernement qui réussit à maintenir sa cote de solvabilité à un niveau assez élevé et qui exerce ses opérations financières avec dextérité, est susceptible de voir ses coûts d'emprunt subir des modifications brusques et souvent imprévues. Cela s'explique par le fait que les principaux investisseurs du marché des titres non assujettis à l'impôt disposent tous de possibilités d'investissement qui s'avèrent souvent plus avantageuses que ne le sont les obligations non assujetties à l'impôt.

Les principaux acheteurs d'obligations municipales sont les individus dont les revenus sont élevés et les sociétés d'assurances générales. La motivation principale pour acheter des obligations municipales est la protection fiscale que leur fournissent ces dernières. Chacun de ces deux groupes d'investisseurs dispose cependant d'au moins une autre possibilité d'investissement. D'une part, les individus qui ont des revenus importants peuvent préférer consacrer une partie de leur avoir à l'achat d'actions de sociétés, car étant à la recherche d'un accroissement de leur capital, ils considèrent généralement ces titres comme étant à l'abri de l'inflation. Pour leur part, les compagnies d'assurances achètent aussi des actions de sociétés non seulement pour les gains qu'elles peuvent ainsi réaliser en termes de capital, mais aussi parce qu'au début des années '70, ces compagnies d'assurances, qui étaient elles-mêmes considérées comme des sociétés, ne payaient en impôts que 15% des dividendes de ces investissements. Les compagnies d'assurances investissent en actions privilégiées lorsqu'elles désirent retirer un revenu fixe et elles achètent des actions ordinaires lorsqu'elles désirent faire fructifier leur capital.

Chacun sait que le prix des actions ordinaires varie considérablement. Cela est dû au fait que, durant certaines périodes, lesdites actions attirent les particuliers et les compagnies d'assurances alors, qu'en d'autres temps, ces groupes préféreront investir dans des obligations non assujetties à l'impôt.

Les banques commerciales achètent aussi des obligations non assujetties à l'impôt, mais leur demande est fort instable. Nous savons que ces institutions sont exposées aux

vicissitudes du marché monétaire et qu'elles sont soumises aux politiques de la **Federal Reserve**. À cause des fluctuations des marchés monétaires, les banques ne peuvent acheter de façon régulière les obligations non assujetties à l'impôt, bien qu'elles en achètent beaucoup à certaines périodes. Par ailleurs, les fluctuations de cette demande tendent à influer sur les offres. C'est pourquoi les spécialistes consultants recommandent généralement aux organismes publics de retarder leurs emprunts lorsqu'il y a une période de resserrement monétaire. Toutefois, lorsque les conditions sont favorables, une grande quantité d'émissions sont lancées sur le marché et le nombre d'offres peut devenir très rapidement considérable. C'est généralement le pouvoir d'achat des banques commerciales qui absorbe la plus importante proportion de ce grand volume d'offres. D'ailleurs, ni les économies des particuliers, ni les liquidités des compagnies d'assurances ne seraient de taille à libérer le marché.

Plusieurs banques commerciales considèrent qu'elles ont une certaine responsabilité vis-à-vis du marché des obligations non assujetties à l'impôt. En effet, même si l'attrait premier des obligations municipales réside en la protection fiscale qu'elles comportent, il demeure que les municipalités sont aussi des déposants et, qu'à ce titre, elles sont des clientes très intéressantes pour les banques. Celles-ci manifestent généralement une grande sollicitude envers ceux qui font des dépôts chez elles. De plus, les dépôts des organismes publics sont ordinairement assez importants. Bon nombre de ces banques sont en outre souscripteurs d'émissions d'obligations non assujetties à l'impôt. Cette tâche ne fait pas automatiquement d'elles des investisseurs, mais cela favorise énormément les ventes, à cause des relations qu'entretiennent ces banques avec leurs homologues.

La préparation d'une émission d'obligations

Une fois prise la décision d'emprunter et lorsque les préparatifs légaux sont complétés (scrutin, résolutions, etc.), on doit arrêter les clauses spécifiques de l'émission. Lorsqu'une émission est vendue à un souscripteur par une négociation directe, on pourra, lors de ladite négociation, effectuer la majeure partie de cette tâche. Cependant, la plupart des organismes publics préfèrent procéder par appels d'offres, ce qui les oblige à déterminer avant la publication de l'appel d'offres, les clauses spécifiques de l'émission.

1. On doit d'abord déterminer la valeur totale des titres qui seront offerts, de même que le montant correspondant à chacune des échéances de l'émission. Si la dette ne peut pas être remboursée entièrement moyennant le nombre d'échéances prévues et le montant anticipé pour chacune, on prévoira une échéance finale plus importante (donc un plus grand montant de capital principal).

2. Lorsqu'une municipalité prévoit se financer à plusieurs reprises au cours d'un certain nombre d'années, elle doit fixer au départ le volume de chaque émission d'obligations prévue afin qu'on puisse à l'avance déterminer la fréquence de ses « retours » sur le marché des capitaux.

3. Lorsque l'organisme qui emprunte désire se réserver le droit de racheter l'émission avant son échéance, il doit fixer à cet effet des dispositions de rachat qui seront acceptables pour les investisseurs.

4. On doit aussi indiquer dans l'appel d'offres, les structures de coupons admissibles. En raison de la façon peu orthodoxe dont la plupart des administrateurs établissent les coûts de leurs emprunts en termes d'intérêts, il est possible que les soumissionnaires déterminent une structure de coupons qui ira à l'encontre des intérêts des emprunteurs.

5. L'appel d'offres doit aussi contenir des précisions, s'il y a lieu, relatives à la limite des coûts en intérêts, peu importe que cette dernière ait été déterminée par la loi ou par une décision des administrateurs.

Les échéances de l'émission

Lorsque des responsables de finances planifient une émission d'obligations, ils doivent décider simultanément du montant qui sera emprunté et de la structure des échéances de l'émission, de façon à pouvoir fixer le montant qui sera périodiquement imputé au service de la dette (intérêt et principal) pour cet emprunt.

L'utilisation d'échéances en série dans le cas d'émissions à long terme permet d'offrir aux investisseurs un choix d'échéances. Ainsi, les banques commerciales qui achètent la plus grande part des obligations non assujetties à l'impôt, ont toujours préféré les échéances à court terme. Les individus dont les revenus sont élevés ont, pour leur part, toujours privilégié les échéances à long terme. Ces comportements ne sont cependant pas constants. Il arrive donc souvent que les banques choisissent des échéances à très long terme et que les particuliers (lorsqu'ils veulent éviter de créer des problèmes de liquidité dans leur succession, par exemple), achètent des obligations à moyenne échéance.

La plus longue échéance qu'on puisse négocier est généralement de trente ans. Toutefois, bon nombre de gouvernements essaient de limiter leurs émissions à des échéances de vingt ans. Une émission d'obligations gouvernementales ne doit pas comporter d'échéances outrepassant la durée d'utilisation des investissements qu'elle sert à financer. De plus, la durée réelle d'un bien immobilier ou d'une quelconque infrastructure ne se mesure pas en termes d'années de conservation, mais plutôt en termes d'années d'efficacité économique. Il peut en effet arriver que certaines écoles deviennent désuètes, non parce qu'elles sont en mauvais état, mais parce qu'elles sont situées dans un secteur où la population scolaire a sensiblement diminué, ou encore parce qu'elles ne sont pas conformes aux nouvelles normes de sécurité.

Lorsqu'on finance des projets d'investissements de longue durée à l'aide d'obligations garanties par des revenus d'exploitation, l'émission qu'on met en marché comporte parfois une échéance finale très importante. Cette façon d'agir s'explique comme suit. On sait d'une part, que les investisseurs n'accepteront pas d'échéances d'une durée supérieure à vingt-cinq ou trente ans. Mais d'autre part, on sait aussi que le bien immobilier en question (un pont à péage, par exemple) durera plus longtemps que trente ans et que, par conséquent, il sera possible de refinancer le montant de la dernière échéance au moment du remboursement. En agissant de la sorte, l'emprunteur s'expose à des risques financiers supplémentaires.

Lorsqu'on planifie la structure des échéances, on se réserve parfois un délai initial allant de deux à cinq ans avant de commencer à rembourser le capital principal. On prend cette précaution parce que généralement, on ne prévoit pas toucher, pendant la période de construction, les revenus qui permettraient de commercer à rembourser la dette. On peut aussi prendre une telle mesure pour se permettre de constituer une réserve qui servira de fonds de roulement pour le projet. Ce raisonnement s'applique surtout lorsqu'il s'agit d'obligations garanties par les revenus d'exploitation. Il ne vaut pas pour les obligations garanties par les revenus généraux. Lorsque la date de « lancement » d'un projet est incertaine, on aura tout intérêt à le financer d'abord par l'émission de billets que l'on refinancera ensuite par l'émission d'obligations échéant en série.

La valeur optimale des titres offerts

Il n'est ni efficace ni économique de mettre en marché un trop grand nombre de petites émissions. Les coûts fixes de souscription sont tels que les petites émissions (celles qui sont inférieures à 1 million de dollars) attirent peu d'offres, si ce n'est celles des banques et des maisons de courtage locales qui se sentent une responsabilité vis-à-vis des institutions impliquées. Il est évident que certains petits organismes publics, tel un district scolaire qui n'aurait la charge que d'une école, sont obligés de mettre en marché de petites émissions. Mais tout organisme de dimension moyenne devrait éviter d'agir de la sorte.

Ces derniers recourront plutôt à l'emprunt à court ou même à moyen terme. Ainsi, une municipalité qui prévoit entreprendre plusieurs projets d'investissement sur une période de deux ou trois ans, aurait tout intérêt à se financer d'abord à l'aide d'emprunts bancaires, ou encore via l'émission de billets, pour ensuite refinancer cette dette accumulée par une émission d'importance moyenne.

Il arrive, mais cela est moins communément admis, que le volume d'une émission soit trop important. Le fait d'emprunter le plus gros montant possible est rarement idéal. En effet, une émission qui a des dimensions plusieurs fois supérieures à la moyenne, ne comportera pas autant d'avantages que deux (ou plus) émissions plus petites échelonnées sur une période de temps raisonnable[10].

En fait, le volume idéal d'une émission se situe quelque part entre les deux extrêmes et ce, à cause de la façon dont est organisée la fonction de mise en marché dans le domaine de la souscription. Nous décrirons donc comment se structure la souscription. Toute émission, sauf les plus petites, sont administrées par un consortium de sociétés de placement, dont les banques font partie. Il est relativement facile d'organiser un tel consortium lorsque l'émission en cause est de dimension moyenne. À titre de renseignement, mentionnons qu'en 1970, par exemple, la valeur moyenne d'une émission d'obligations gouvernementales était de 4.2 millions de dollars. Elle était de 2.5 millions cinq années auparavant. Les souscripteurs s'accommoderont sans doute mieux d'émissions dont la valeur est légèrement supérieure à ce montant. Si l'on tient compte de l'importance des coûts fixes se rapportant à toute émission d'obligations, il appert que les émissions dont la valeur est inférieure à 4 millions occasionnent des coûts trop grands par rapport au volume de l'émission. Par contre, les émissions très volumineuses, particulièrement lorsqu'elles sont mises en marché par des emprunteurs qui n'ont jamais vendu d'émissions de telle importance, occasionneront des coûts « de démarrage », coûts qu'implique l'organisation d'un nouveau consortium et la détermination des modalités de mise en marché.

Il est très important de tenir compte de ce fait lorsqu'on parle de financement municipal. La municipalité qui peut intervenir sur le marché moyennant des tranches de 5 à 25 millions, sera sans doute très avantagée.

Les dispositions de rachat

À cause de la hausse qu'ont connue les taux d'intérêt au cours des années 1970, on a dû assortir de dispositions de rachat un nombre croissant d'émissions d'obligations gouvernementales. La disposition de rachat est en fait un droit que se réserve l'emprunteur de racheter ses obligations avant l'échéance et, à un prix donné, sans égard aux taux d'intérêt en vigueur au moment du rachat. Si les taux venaient à tomber, la valeur marchande des obligations deviendrait supérieure à leur valeur nominale, mais dans ce cas, l'emprunteur serait protégé par le fait que le prix de rachat est additionné d'une prime de rachat fixe (et non pas d'un taux d'intérêt). Il peut être utile de se réserver un droit de rachat pour les cas où on toucherait soudainement des revenus assez importants pour rembourser la dette à l'avance. Cependant, la raison la plus couramment invoquée à cet égard, est que cela permet de pouvoir refinancer la dette à des coûts moindres, advenant une baisse des taux.

On notera qu'un conflit d'intérêt est implicite à toute disposition de rachat. D'une part, les investisseurs désirent protéger le plus longtemps possible les revenus que leur procurent les taux d'intérêt élevés, et ils tendent, par conséquent, à repousser toute disposition de rachat qu'ils considèrent comme injuste. D'autre part, les emprunteurs veulent se réserver la possibilité de se rembourser dans leurs coûts d'emprunts initiaux, lorsque ceux-ci sont très élevés.

Lorsque le niveau des taux d'intérêt est élevé, la disposition de rachat est souvent reportée à plusieurs années et les titres comportent une prime de remboursement supé-

rieure à la valeur au pair. Pour ce qui concerne le montant exact de cette prime, on croit que l'emprunteur ne devrait pas refuser d'accorder toute prime qui semble raisonnable. Il est toutefois plus difficile de déterminer dans quelle mesure on peut reporter la date à laquelle on désire disposer d'un droit de rachat.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les taux d'intérêt qui s'appliquent à des valeurs à court terme peuvent connaître des fluctuations à la fois soudaines et très importantes. Les taux d'intérêt se rapportant à une période de long terme peuvent aussi varier substantiellement, mais les modifications assez importantes qui justifieraient un refinancement surviennent généralement quelques années après la vente initiale de l'émission. Par conséquent, le fait de reporter la disposition de rachat à une période de cinq ans n'enlève pas beaucoup de souplesse stratégique à la gestion de la dette. Tout délai qui dépasserait cette durée risquerait cependant d'entraîner une certaine rigidité sur ce plan. Par contre, si l'emprunteur désire se réserver un droit de rachat dans un délai de moins de cinq ans, il risque de devoir augmenter sa prime de rachat, ou encore de devoir offrir un rendement légèrement supérieur. Une étude portant sur les actions des sociétés a conclu que malgré le coût supplémentaire qu'occasionne la prime de remboursement, les emprunteurs avaient généralement avantage à se réserver un droit de rachat sur leurs titres[11].

Ordinairement, les dispositions de rachat dont sont dotées les obligations fonctionnent dans l'ordre inverse des échéances, c'est-à-dire qu'on rembourse d'abord les obligations à longue échéance. C'est là une des raisons pour lesquelles on dit qu'un emprunteur public ne devrait jamais accepter de réserver pour la fin d'une émission les taux d'intérêt les plus bas, car cela enlèverait à la disposition de rachat une grande part de ses avantages. Quant à la valeur des primes de rachat, elle varie en fonction des conditions du marché. On doit dans chaque cas la fixer au moment de l'émission, en se basant sur la conjoncture financière ambiante.

La structure des coupons: principes théoriques

Théoriquement, la meilleure structure de coupons qu'on puisse adjoindre à une émission à échéances en série est celle qui correspond à l'actuelle courbe de rendement du marché. Ce principe trouve son explication dans la structure actuelle de notre système fiscal. Ceux qui investissent dans les obligations gouvernementales rencontrent moins de problèmes avec les impôts fédéraux sur le revenu lorsque leur coupon équivaut exactement au rendement effectif dont ils bénéficient. Toute déviation de la structure des coupons par rapport à la structure des taux d'intérêt implique qu'on doit accorder un taux d'intérêt réel plus élevé, ce qui peut occasionner à la municipalité des coûts plus élevés en termes d'intérêts. Par contre, lorsque les taux des coupons sont conformes à la courbe de rendement, il devient possible de vendre tous les titres à des prix se rapprochant de la valeur au pair, peu importe le délai précédant les échéances qui s'y rapportent. On évite ainsi les complications fiscales qu'occasionnent les escomptes et les primes et on réduit du même coup les frais en termes d'intérêt.

La structure des coupons: la pratique

En pratique, il est difficile d'appliquer le principe voulant qu'on maintienne au niveau le plus bas possible les coûts en intérêts. La raison de cette difficulté est, qu'au moment de l'analyse des offres, les calculs qui permettent de déterminer l'offre la plus basse ne reposent pas sur ces bases actuarielles. C'est ainsi qu'au cours de la période de l'après-guerre, on a vu certains administrateurs fort imaginatifs, à l'emploi de maisons de souscriptions, inventer des structures de coupons très complexes, lorsqu'ils y étaient autorisés par les spécifications d'appels d'offres. Lesdites structures leur permettaient de l'emporter contre leurs compétiteurs. Presque toutes ces structures complexes avaient une chose en commun: elles réservaient les coupons dont le taux était élevé aux obligations échéant à court terme et gardaient les coupons à taux moins élevé pour les obligations à longue échéance. Cette structure allait donc à l'inverse de la structure habituelle. Dans certains

cas, on a vu attribuer à l'échéance terminale un coupon ne s'élevant qu'à 0,25% et même à 0,1%.

L'apparence étrange de ces structures est attribuable au fait qu'on calcule les coûts en intérêts des obligations municipales d'une manière désuète. On multiplie d'abord la valeur du coupon, puis le principal investi par le nombre d'années qui se rapporte à l'échéance du titre en question. On additionne ensuite la valeur totale du capital principal à la valeur des intérêts calculés. On soustrait enfin la valeur de l'éventuelle prime nette de la valeur des coupons, et on divise ce résultat par la valeur du principal, de façon à obtenir un « soi-disant » coût en intérêts.

Pourquoi parle-t-on d'un « soi-disant » coût en intérêts et pourquoi qualifie-t-on cette méthode de désuète? Parce qu'elle vient en contradiction avec la méthode de l'amortissement à intérêts composés. En fait, le calcul des coûts en intérêts des offres « truquées » décrites plus haut, occasionne un remboursement accéléré du principal. Si le taux des coupons se rapportant aux premières échéances est supérieur au taux de rendement du marché, les obligations se vendront moyennant d'abord une prime de remboursement considérable. Chaque fois que l'emprunteur rembourse un tel coupon, il paie, de fait, une partie de l'intérêt se rapportant aux obligations des échéances finales, obligations pour lesquelles la valeur des coupons a été fixée en dessous du taux de rendement du marché secondaire. On voit donc que cette ancienne façon de calculer les coûts en intérêts ne conduit pas, à proprement parler, à un résultat en termes d'intérêts. Elle constitue plutôt une sorte de « trafic » de la structure des échéances spécifiée dans l'appel d'offres.

Comment une municipalité qui désire emprunter peut-elle pallier à ce problème? Théoriquement, elle aurait tout avantage à modeler sa structure de coupons sur la courbe de rendement qui caractérise le marché. Cependant, tout appel d'offres dans lequel on tenterait d'inclure des spécifications à cet effet risque d'être fort complexe[12]. On propose donc comme solution d'inclure à l'appel d'offres une clause spécifiant qu'un coupon uniforme devra se rapporter à toutes les échéances. Alors les coûts d'intérêts résultant de l'ancienne façon de calculer coïncideront, au moins de façon approximative, avec les coûts en intérêts calculés selon la méthode de l'amortissement à intérêts composés.

Le fait d'avoir un taux de coupon uniforme pour toute la période de l'émission permet, de plus, d'effectuer avec une plus grande précision la planification financière. Lorsqu'une municipalité a pris soin de déterminer la structure des échéances de son émission, conformément à ses revenus prévus, elle a peu de chances de se voir imposer une structure de coupons dont les taux seront élevés pour les premières échéances. En outre, l'uniformité du coupon permet que le droit de rachat conserve le maximum de ses qualités, particulièrement dans le cas des échéances plus longues. Les avantages qu'il y a à exiger un coupon à taux uniforme pourront être contestés par certains souscripteurs qui soutiennent, en toute sincérité, que leur façon d'aménager les structures de coupons permet de faire diminuer les coûts en intérêts. Il n'en demeure pas moins que leur façon de procéder a réellement eu pour effet de raccourcir l'échéance moyenne de la dette municipale, du fait que les coupons dont les taux étaient supérieurs à ceux du marché ont occasionné le remboursement anticipé de l'intérêt et du principal.

Abus du privilège d'exemption fiscale

Toute municipalité devrait veiller à ce que son émission ne soit pas perçue comme une émission d'obligations d'arbitrage. La loi fédérale de l'impôt sur le revenu, ainsi que ses règlements, spécifie que l'intérêt des obligations municipales ou d'état peut perdre son privilège d'exonération fiscale s'il est réinvesti en titres ou en biens qui sont normalement imposables. Si cette restriction n'existait pas, la municipalité pourrait émettre des obligations au taux des titres non assujettis à l'impôt, puis acheter les actions dont le taux d'intérêt est imposable et très élevé, et enfin comptabiliser la différence à titre de revenus

municipaux. Les exemptions fiscales pourraient très vite s'appliquer à une grande partie de la dette de la nation. Cependant, les obligations municipales conserveront leurs avantages fiscaux si l'autorité qui les émet réinvestit temporairement les fonds obtenus, en attendant le moment d'effectuer la dépense pour laquelle elles ont été émises, ou encore, si cette même autorité place ces montants dans un fonds d'amortissement qui servira au remboursement de l'émission. En règle générale, un organisme public n'a pas à craindre d'acheter des obligations dont l'intérêt est imposable, s'il fait servir son investissement à la trésorerie ou à la gestion financière.

Une interdiction formelle a cependant frappé une sorte d'obligations municipales. Il s'agit des obligations qui étaient émises pour le financement des constructions de type industriel, lesquelles étaient ensuite louées à des sociétés, puis vendues à ces sociétés locataires. Les sociétés jouissaient, dans de tels cas, d'abattements fiscaux sur leurs frais de location et elles bénéficiaient d'un abri fiscal, relativement aux revenus tirés de leur investissement[13]. Il ne leur est maintenant plus possible d'agir de la sorte.

Le rejet de toutes les soumissions

On devrait toujours inclure à l'appel d'offres une clause spécifiant que toute offre peut être rejetée et qu'il peut aussi y avoir rejet de l'ensemble des offres, mais ce dernier droit ne devrait être exercé qu'en cas d'extrême nécessité. Il peut toutefois arriver que le marché des obligations municipales ou d'état se détériore pour des raisons tout à fait imprévues (telle une crise internationale ou une crise financière). Les offres reçues seront alors peu avantageuses. Dans un tel cas, toutes les offres seraient rejetées et les soumissionnaires comprendraient facilement cette réaction. Mais un rejet global qui serait fondé sur des raisons plus ou moins sérieuses pourrait avoir un effet néfaste prolongé sur la réputation financière de la municipalité, auprès des marchés financiers. On sait en effet que la préparation d'une offre implique des coûts assez importants et on comprendra que les soumissionnaires (souscripteurs) hésitent à présenter des offres à une municipalité qui est susceptible de les rejeter en bloc, pour des raisons futiles. Ainsi, lorsqu'un organisme qui projette de lancer une émission prévoit rejeter les offres qui se situent au-delà d'un certain montant, il devrait mentionner ledit montant dans les clauses de son appel d'offres. Disons, pour résumer, que seuls les événements imprévisibles à la fois pour les emprunteurs et pour les soumissionnaires peuvent justifier un rejet global de toutes les offres.

Assistance aux petits gouvernements locaux qui désirent emprunter

On sait que le marché des souscripteurs réussit assez bien à administrer les émissions d'obligations des gouvernements locaux de moyenne importance. Cependant, les gouvernements locaux de faible importance semblent relativement désavantagés à ce chapitre, tant pour ce qui regarde la planification de leurs emprunts que pour ce qui est d'attirer un nombre raisonnable d'offres. L'état du Vermont a contourné cette difficulté en créant une « banque d'obligations ». Il s'agit d'une institution qui emprunte sur les marchés nationaux de capitaux, pour ensuite prêter à nouveau son argent aux petites localités. Cette méthode, qui fonctionne très bien, contribue à diminuer les coûts d'emprunt, en plus de permettre aux petits gouvernements locaux de se financer de façon convenable.

L'exercice du droit de rachat

Comme nous l'avons déjà mentionné, il semble que le fait d'inclure une disposition de rachat dans les clauses de l'émission entraîne une augmentation des coûts d'intérêts plutôt qu'une réduction de ceux-ci. On sait qu'au cours des années '60 et '70, les taux d'intérêt étaient, aux États-Unis et même partout en Occident, exceptionnellement élevés. On n'a donc pu que rarement observer la mise à exécution de dispositions de rachat, car les émissions qu'on aurait ainsi remboursées par anticipation n'auraient pas pu être refinancées à des taux avantageux. Cependant, on peut raisonnablement s'attendre à ce que

les taux diminuent vers la fin des années '70 et au début des années '80, de sorte que l'exercice du droit de rachat pourra à nouveau comporter certains avantages.

Lorsqu'une unité de gouvernement dispose de surplus qu'elle peut utiliser pour accélérer le remboursement de sa dette, la décision de racheter l'émission dépendra d'une simple analyse coûts/bénéfices. Si les coupons d'une émission en souffrance occasionnent des déboursés plus importants que les économies réalisables par l'investissement des sommes brutes (incluant la prime) requises au rachat de l'émission, ledit rachat est indiqué. Cependant, il est dans bien des cas plus rentable d'investir à l'extérieur que de racheter des obligations municipales, car les obligations assujetties à l'impôt ont un rendement supérieur. Il vaut la peine de racheter une émission seulement si les taux d'intérêt qui se rapportent aux titres assujettis à l'impôt sont moins élevés que ceux qu'on a fixés pour les obligations municipales, au moment de leur émission, compte tenu, des coûts du rachat et de la prime prévue à cet effet. Si les chiffres auxquels on arrivent ne justifient pas explicitement une décision plutôt qu'une autre, il est préférable que la municipalité investisse ses surplus ailleurs plutôt que de racheter ses obligations. En effet, un investissement peut toujours être modifié, alors qu'il n'en est pas ainsi de la décision de racheter une émission. On sait, de plus, qu'il peut être très onéreux de réemprunter après avoir racheté une émission.

Lorsque la municipalité qui désire racheter une émission ne dispose pas de fonds excédentaires, elle pourra effectuer son rachat en refinançant sa dette (c'est-à-dire en mettant en marché une nouvelle émission d'obligations). Ce type de décision doit cependant découler d'un processus différent de celui déjà mentionné. C'est ainsi qu'on doit ordinairement verser une prime au moment d'un rachat d'obligations, et les coûts de mise en marché d'une nouvelle émission peuvent alors s'élever de 1 à 3% de la somme à financer. Une opération de refinancement se justifie donc lorsque le rendement effectif des nouvelles obligations est fixé au-dessous de celui des coupons de l'émission qu'on rachète, de façon telle que les coûts de la nouvelle émission et ceux correspondant au versement des primes de rachat puissent être couverts par les économies de la transaction.

L'exercice du privilège de rachat s'accompagne de quelque incertitude. On a dit, en effet, que les avantages du refinancement apparaissent lorsque les taux d'intérêt connaissent une baisse. Mais lorsque ceux-ci arrivent à un niveau où on a avantage à refinancer une dette, il demeure toujours possible qu'ils baissent encore. Il est donc important d'entreprendre le processus de refinancement au moment opportun, sans quoi il faudrait le répéter sous peu.

La détermination du moment idéal pour le refinancement dépendra des prévisions relatives au comportement des taux d'intérêt, lesquelles sont difficiles à faire correctement. C'est pourquoi on prétend que toute opération de refinancement ne devrait être entreprise que si les taux du marché ont connu une baisse telle que les coûts en intérêts seront réduits substantiellement. Si la marge des économies ainsi réalisables est trop faible, on risque de s'empêcher non seulement d'économiser dans le présent, mais aussi de réaliser de plus amples économies à une date ultérieure.

Rachat de ses titres par une unité de gouvernement

D'ordinaire, le marché secondaire des obligations municipales n'est pas tellement actif. Cependant, si une municipalité désire racheter quelques-unes de ses propres obligations, le souscripteur qui a lancé l'émission pourra généralement retracer les actuels propriétaires des titres et organiser avec eux les transactions de vente. Il va de soi que lorsqu'on effectue de tels rachats, on doit verser aux détenteurs des montants d'intérêt correspondants aux taux en vigueur sur le marché pour les obligations non assujetties à l'impôt.

Il semble donc qu'à moins de motifs juridiques (telles les limites à l'endettement), on aura rarement de bonnes raisons financières d'effectuer le rachat d'obligations. En fait, l'unité de gouvernement qui est attirée par cette solution aurait davantage intérêt à investir, le cas échéant, ses surplus en obligations du Trésor, lesquelles ont généralement un taux de rendement effectif plus élevé que les obligations municipales.

On doit cependant prendre garde à une chose. Il peut paraître attrayant de racheter des coupons d'obligations à long terme dont les taux sont peu élevés, lorsque ces coupons se vendent à rabais. Il est vrai que ces achats à rabais, qui rendent les prix des titres égaux à ceux en vigueur sur le marché, permettent d'améliorer, au moins statistiquement, la situation financière de la ville. Ils permettent en effet, de rembourser un dollar de dette moyennant un versement inférieur à un dollar. Néanmoins, si une ville dispose de surplus et qu'elle ne risque pas de voir figurer ses obligations au rang des « obligations d'arbitrage », elle agira mieux en achetant des bons du Trésor qu'en rachetant sa dette. Si les nouveaux titres acquis ont une échéance équivalant à celle des obligations municipales en circulation, on n'encourt aucun risque sérieux au niveau du marché, et la municipalité bénéficiera de la différence qui existe entre les taux d'intérêt de deux catégories d'obligations.

Les transgressions: leurs coûts et comment y remédier

Il aurait été beaucoup plus agréable de conclure ce chapitre sur les lignes qui ont précédé. L'idéal serait en effet, que les gouvernements ne faillissent jamais à leurs engagements, mais cela se produit malheureusement en quelques occasions.

L'impact que peut avoir toute dérogation d'une instance publique à ses engagements financiers est presque inimaginable. Une fois reconnu coupable de transgression, le gouvernement concerné verra sa réputation financière abîmée pendant au moins une génération. Et même après s'être réhabilité au point de pouvoir retourner sur les marchés de capitaux, ledit gouvernement devra s'attendre à se voir imposer des taux plus élevés que d'autres instances similaires. On doit donc éviter à tout prix de déroger à ses engagements financiers.

Lorsque la municipalité est aux prises avec les conséquences d'un cataclysme – inondation, tremblement de terre ou incendie majeur –, les investisseurs pourront à la rigueur pardonner qu'il y ait eu écart, mais ils ne l'oublieront certainement pas. La plupart des transgressions surviennent à cause d'une faille au niveau de l'administration du budget. Car même lorsqu'elle connaît une récession économique importante, toute localité qui s'est assuré une marge de sécurité d'importance raisonnable devrait être en mesure d'administrer sa dette conformément à ses engagements.

On observe parfois, à cet égard, un type de faute qui est particulièrement répréhensible. Il arrive en effet, qu'à l'occasion de luttes politiques internes, des manoeuvres juridiques aient pour effet de lier certains fonds, de sorte que même si économiquement on est toujours en mesure d'honorer la dette, il n'est plus possible de le faire légalement. On assiste alors à la pire espèce d'auto-destruction politique.

Si, après avoir tenté tous les efforts possibles, on n'arrive pas à respecter ses engagements, on pourra toujours tenter de restreindre les dommages en prenant les mesures suivantes:

1. Adopter et appliquer un plan de restauration du processus budgétaire dans lequel on réservera une place importante au service de la dette.
2. Informer les investisseurs, de la façon la plus honnête possible, de l'existence de ce plan. Dans la mesure du possible, on avisera aussi les investisseurs de la date à laquelle on pense avoir complété ladite restauration.

Cependant, en agissant de la sorte, on n'efface pas tous les torts, et seul le temps pourra permettre que le gouvernement concerné jouisse à nouveau d'une bonne réputation sur les marchés de capitaux.

Résumé

Le processus technique complexe que représente la gestion de la dette au niveau municipal doit, pour être bien compris, être placé dans le contexte global à l'intérieur duquel il se déroule, soit celui du management et de l'élaboration des politiques financières. Toute politique de gestion de la dette doit correspondre aux normes économiques d'efficacité et d'équité. La dette est ordinairement utilisée pour financer les dépenses d'investissement qui sont un reflet de la croissance et du développement de notre société. Ce type de financement à long terme se fait par l'émission d'obligations qui peuvent être garanties par les revenus généraux ou par les revenus d'exploitation. Une des caractéristiques fondamentales des obligations municipales est que les intérêts qu'en retirent les détenteurs ne sont pas imposables. Par ailleurs, la dette des corps publics a toujours une limite qui peut être ou de nature légale, ou de nature implicite (c'est-à-dire le reflet des intérêts tant des investisseurs que des citoyens).

Le responsable des finances municipales qui se prépare à pénétrer le marché des capitaux doit d'abord faire une revue critique de tous les renseignements financiers dont il dispose à cet effet. Il doit s'attarder particulièrement aux taux d'intérêt en vigueur, de même qu'à la courbe de rendement que connaît alors le marché des obligations. Il doit aussi observer les indices que lui donne le marché, évaluer le moment propice pour une intervention, adopter une attitude souple, consulter toutes les sources d'information financière pertinente. Il doit encore évaluer les taux qu'il est souhaitable de fixer sur ces obligations, considérer le rôle que pourraient jouer, dans son cas, d'éventuels consultants, tenir, s'il y a lieu, un scrutin concernant l'émission projetée, et tenir compte de l'instabilité que connaissent parfois les taux d'intérêt se rapportant aux obligations non assujetties à l'impôt.

Le processus de mise en marché d'une émission d'obligations nécessite qu'on s'attarde aussi à certains éléments techniques, tels les échéances, le volume global des titres à mettre en marché, les dispositions de rachat, la structure des coupons, les abus qui peuvent survenir quant à l'usage des privilèges fiscaux, la possibilité de rejet global des offres et les problèmes que rencontrent les très petites unités de gouvernement qui désirent emprunter. Le responsable des finances devra enfin être informé sur les implications de l'exercice de son droit de rachat, sur la possibilité qu'a la municipalité de racheter quelques-unes de ses propres obligations et sur les dérogations dont se rendent parfois coupables certains gouvernements locaux, relativement à leurs engagements financiers.

BIBLIOGRAPHIE

1. FABRICANT, Solomon, A PRIMER ON PRODUCTIVITY, (New York: Random House, 1969).

2. Ibid., ch. 2.

3. THE MUNICIPAL STATISTICAL BULLETIN, publié trimestriellement par la Securities Industry Association, fournit des données très utiles sur tous les types de financement, particulièrement sur les obligations garanties par les revenus d'exploitation.

4. Ces données sont basées sur les prévisions se rapportant aux valeurs foncières appartenant au secteur privé, faites par Raymond W. Goldsmith dans THE NATIONAL WEALTH OF THE UNITED STATES, (New York: National Bureau of Economic Research, 1962). Elles ont été mises à jour avec le ratio produit national brut (en dollars actuels)/taux de croissance moyen. Il est surprenant de constater la constance de ce ratio.

5. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, STATE CONSTITUTIONAL AND STATUTORY RESTRICTIONS ON LOCAL GOVERNMENT DEBT, (Washington D.C.: U.S. Governement Printing Office, 1961).

6. On obtiendra une description générale excellente en consultant Alan Rabinowitz, MUNICIPAL BOND FINANCE AND ADMINISTRATION, (New York: Wiley-Interscience, 1969).

7. JANTSCHER, Gerald R., de la Brookings Institution, en expose la preuve statistique évidente dans son document intitulé THE EFFECTS OF CHANGES IN CREDIT RATINGS ON MUNICIPAL BORROWING COSTS, publié par la Investment Bankers Association, 1970, (Brookings Reprint 177).

8. PETERSON, J.E., « Response of State and Local Governments to Varying Credit Conditions », FEDERAL RESERVE BULLETIN, (Mars 1971), pp. 209-32; et SCHNEIDERMAN, Paul, « Planned and Actual Long-Term Borrowing by State and Local Governments », FEDERAL RESERVE BULLETIN, (Décembre 1971), pp. 977-87.

9. JANTSCHER, EFFECTS OF CHANGES IN CREDIT RATINGS.

10. La recherche sur laquelle se fonde cette conclusion a été menée en 1956; elle est maintenant désuète. Consulter ROBINSON, Roland I., POSTWAR MARKET FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENT SECURITIES, (New York: National Bureau of Economic Research, 1960).

11. JEN, F.C., et WERT, J.E., « The Deferred Call Provisions and Corporate Bond Yields », JOURNAL OF FINANCIAL AND QUANTITATIVE ANALYSIS 3, (Juin 1968), pp. 157-69; et les articles antérieurs des mêmes auteurs qui sont cités dans cet article. Voir aussi PYE, Gordon, « The Value of Call Deferment on a Bond: Some Empirical Results », JOURNAL OF FINANCE 22, (Décembre 1967), pp. 623-36.

12. Il peut être difficile, mais il n'est pas impossible de déterminer ces spécifications. La méthode « canadienne » utilise un véritable taux d'intérêt pour calculer l'offre basse avec des formules de valeur actuelle. The Municipal Bond Project, au Center for Capital Market Research de l'University of Oregon, dirigé par George G. Kaufman et Michael H. Hopewell, a élaboré un algorithme qui permet de calculer le « coût réel d'intérêt » d'après les principes mathématiques de l'amortissement à intérêts composés. On est à élaborer des méthodes pour trouver une structure de coupons efficaces que pourraient utiliser les soumissionnaires.

13. On peut considérer comme suspectes toutes les obligations municipales servant à des développements industriels car elles permettent à la société de financer ses installations aux bas taux (non imposables) qui sont accordés aux villes pour favoriser les investissements urbains. L'« obligation d'arbitrage » (rachetée par la société) revêt un caractère assez particulier. Au lieu de chercher à obtenir le taux d'intérêt le plus bas, la société recherche le plus élevé. Plus le taux d'intérêt est élevé, plus la perte de revenus par le Trésor américain sera grande. Un tel mécanisme est sûrement contraire à l'intérêt public.

Chapitre XIII

La gestion de l'encaisse

> « Nombre de lois d'imposition ont en vain été sanctionnées; quantité de méthodes de perception ont vainement été mises à l'essai; les attentes des citoyens, dans l'ensemble, sont restées insatisfaites et les coffres de l'état sont demeurés vides. »*
>
> Alexander Hamilton

De nombreuses études ont démontré que, contrairement aux assertions d'Alexander Hamilton, plusieurs gouvernements locaux rapportent des soldes d'encaisse excédant les sommes requises pour effectuer l'ensemble des transactions prévues aux budgets. Il faut noter, cependant, qu'il en coûte quelque chose de garder en caisse de tels fonds excédentaires: ces coûts résident dans la perte des revenus qu'on réaliserait en plaçant ces fonds oisifs dans des valeurs négociables.

Le présent chapitre se propose donc de traiter des méthodes destinées à améliorer la gestion de l'encaisse. Ces méthodes visent essentiellement à permettre l'afflux de revenus supplémentaires par le biais du placement des surplus dans des valeurs négociables.

Notre exposé se déroulera suivant un ordre logique. Les premiers éléments traités seront l'établissement du budget de l'encaisse et les contraintes déterminant les situations de trésorerie. Nous ferons ensuite l'analyse de deux modèles couramment utilisés pour déterminer la situation de trésorerie et la situation des placements.

Nous examinerons subséquemment la question du niveau idéal des soldes d'encaisse. Nous parlerons enfin de certaines méthodes de placement, traitant au passage de quelques principes généraux relatifs à ce type d'investissement, des types de valeurs (titres) impliqués, du rôle du portefeuille des titres et de l'importance d'investir dans les caisses de retraite.

---

* (traduction libre)

Méthodes de gestion de l'encaisse

Nous aborderons brièvement la situation actualisée de l'encaisse des municipalités (ou autres gouvernements locaux) et les contraintes qui caractérisent cette situation d'encaisse. Il faut envisager d'abord l'élaboration du budget de l'encaisse, étape initiale et fondamentale de tout processus de gestion de l'encaisse.

L'élaboration du budget de l'encaisse

Afin de connaître à l'avance les besoins en termes de soldes d'encaisse, le responsable des finances doit préparer une série de budgets de trésorerie périodiques; ceux-ci sont généralement mensuels, cette fréquence pouvant toutefois varier.

Le budget de l'encaisse diffère des budgets de fonctionnement et d'investissement en ce qu'il est beaucoup moins détaillé. Il ne contient ordinairement que des montants globaux représentant les déboursés et les recettes pour la période concernée. Si les budgets de fonctionnement et d'investissement ont été préparés avec soin, si les dépenses sont bien contrôlées et si les revenus sont stables et peuvent être estimés à l'avance avec une certaine exactitude, on pourra alors élaborer un budget d'encaisse assez précis. Étant donné que les gouvernements municipaux peuvent évaluer à l'avance et avec une grande précision les montants de leurs revenus et de leurs dépenses, ils ont généralement des budgets de caisse plus précis que ceux réalisés dans l'entreprise privée.

Nous avons vu que les principales sources de revenus des municipalités sont l'impôt foncier et les diverses subventions provenant des paliers supérieurs de gouvernement. L'impôt foncier représentant la plus importante de ces sources, il appert qu'au cours de l'année fiscale, la plus grande part des recettes tend à parvenir à la municipalité sous forme de montants importants concentrés sur une ou deux périodes relativement courtes. Les autres recettes fiscales peuvent cependant être réparties de façon à peu près homogène sur l'ensemble du calendrier fiscal. Pour celui qui s'occupe de gestion de l'encaisse, l'important est de savoir à quel moment les taxes seront payées. À cet égard, les prévisions basées sur l'expérience des années précédentes s'avèrent habituellement exactes. De plus, il est important d'établir à quel moment rentreront les recettes provenant des services d'utilité publique, car ces entrées sont parfois sujettes à des fluctuations saisonnières.

Après avoir dressé le calendrier d'entrée des recettes, le responsable des finances doit en élaborer un autre, cette fois pour les déboursés. Les déboursés généraux comprennent les salaires et les dépenses de fonctionnement. Ils peuvent être estimés avec précision à partir des chiffres des années précédentes et du plan budgétaire adopté pour l'année en cours. On peut aussi prévoir les dépenses d'investissement à l'aide du plan budgétaire annuel, mais on ne peut être certain du moment où ces dépenses seront réellement effectuées. Par contre, il est possible de connaître l'échéancier des versements du service de la dette (paiement de l'intérêt et du capital d'emprunt) puisque cet échéancier fait l'objet d'une obligation contractuelle.

Après avoir établi le calendrier des recettes et celui des déboursés, on doit les regrouper de façon à pouvoir mesurer leur impact sur la situation de l'encaisse. Nous avons dressé à l'illustration 13-1 un budget type d'encaisse pour la ville fictive X. On trouvera à la dernière ligne de chaque colonne du tableau le chiffre correspondant à la situation de l'encaisse pour le mois auquel se rapporte la colonne. L'établissement d'un tel budget a pour but premier de permettre que soient connus à l'avance les moments où l'encaisse sera en déficit au cours de l'année, de même que les moments où des surplus y seront enregistrés. On constate à l'aide de l'illustration 13-1 que la ville X prévoit enregistrer un déficit au cours des mois de janvier, février et mars. En effet, durant le trimestre, les déboursés excéderont les recettes. Le responsable pourra, afin de pallier à cette situation

de déficit, planifier des emprunts sur la valeur prévue des recettes fiscales, ou encore vendre des titres détenus par la municipalité.

Comme nous l'avons déjà dit, le budget de l'encaisse permet de prévoir la situation de l'encaisse pour une période de temps donnée. À partir de ce budget, le responsable des finances pourra planifier, d'une part, les placements dans des valeurs négociables ou le remboursement d'emprunts à court terme pour les moments où l'encaisse connaîtra un surplus et, d'autre part, la liquidation des titres ou des opérations d'emprunt à court terme pour les moments où l'encaisse connaîtra un déficit. Si la planification qu'il effectue à cet égard est adéquate, la gestion de l'encaisse s'en trouvera améliorée et les gains nets en intérêts provenant de valeurs négociables seront maximisés alors que les versements en intérêts sur les emprunts à court terme seront minimisés. Le budget de l'encaisse constitue donc un instrument essentiel à la réalisation de ces objectifs.

La situation de l'encaisse

Le solde actif que maintiendra la municipalité peut être déterminé par deux facteurs. Il s'agit d'abord du solde de compensation minimum exigé par les banques commerciales, et ensuite du solde optimal de l'encaisse, compte tenu du facteur de risque et des taux d'intérêt en vigueur. Le solde actif minimum maintenu par la municipalité devrait correspondre à la plus élevée de ces deux sommes. Nous traiterons donc successivement des exigences des banques commerciales et du solde optimal (lequel est déterminé par la municipalité même).

Les services des banques commerciales

Les banques commerciales fournissent un grand éventail de services en retour desquels elles attendent une compensation qui prendra, soit la forme de bénéfices sur les dépôts qui leur sont confiés, soit la forme de frais spécifiques. La plupart des banques préfèrent la première forme de compensation. Les services fournis par les banques s'énumèrent globalement comme suit: comptabilisation des chèques ordinaires et des ordres de paiement de leurs clients. Du fait que la plupart des chèques déposés par les municipalités sont tirés sur des comptes de banques locales, il est inutile – et ce serait d'ailleurs difficile – d'en accélérer le recouvrement par le biais de coffrets de sûreté, d'opérations de concentration bancaire, ou de transferts de fonds mécanisés[1]. Dans la plupart des cas, les opérations de dépôt s'effectuent de façon directe et ne nécessitent aucune disposition spéciale.

Il est donc admis que les gouvernements municipaux ne peuvent accélérer la collecte de leurs recettes. Cependant, il leur est possible de ralentir le débit de leurs déboursés à l'aide d'ordres de paiement. L'ordre de paiement est en fait un billet émis par une municipalité et remboursable par une banque. Lorsque la banque se voit présenter un tel billet, elle doit, avant d'en effectuer le remboursement, le faire authentifier par la municipalité qui l'a émis. L'usage d'ordres de paiement permet à la municipalité de réduire le niveau des fonds qu'elle doit maintenir à son compte bancaire. Cependant, du fait qu'ils occasionnent des frais de service plus élevés (les ordres de paiement requérant plus de travail que les chèques ordinaires), on doit prendre en considération cet accroissement des coûts et le mettre en rapport avec les gains qu'on pourrait réaliser, si l'on disposait des sommes absorbées par les coûts. D'autre part, les mêmes objectifs peuvent être atteints si on exploite la période de circulation des chèques. La marge de flottement représente la différence entre le montant total des chèques tirés sur un compte de banque et la somme qui figure effectivement dans le livret de banque attaché à ce compte. Il est donc possible qu'une municipalité enregistre un solde négatif dans ses propres livres de comptes et qu'elle ait un solde positif à la banque, la différence étant due au délai qui s'écoule entre l'émission d'un chèque et son recouvrement. Lorsqu'il est possible d'évaluer, avec une précision raisonnable, l'importance de cette marge de flottement, on peut maintenir à un niveau plus bas les soldes en banque et réinvestir les sommes ainsi libérées, de façon à en obtenir un rendement satisfaisant.

ILLUSTRATION 13-1.

Budget de l'encaisse de la ville X pour les six premiers mois de 19 — (en 000 $).

POSTE BUDGÉTAIRE	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Recettes prévues	480 $	513 $	718 $	2 461 $	487 $	496 $
Déboursés prévus	891	902	907	905	1 341	904
Recettes moins déboursés	(411)	(389)	(189)	2556	(854)	(408)
Encaisse au début du mois	181	(230)	(619)	(808)	1 748	894
Situation cumulative à la fin du mois	(230)	(619)	(608)	1748	894	486

Le coût des services bancaires

La banque détermine le coût des services qu'elle offre au détenteur d'un compte, d'après l'activité relative de ce compte. Une fois déterminé ce niveau d'activité, elle décide du solde moyen qui sera requis aux fins de compensation. S'il n'y a pas de frais supplémentaires, il suffira pour le déposant de s'assurer que ce solde figure à son compte; la banque exprime généralement son exigence à cet égard en termes de solde quotidien moyen pour une période d'un mois (ou plus).

Lorsque la banque entreprend d'analyser l'activité d'un compte de banque, elle calcule d'abord la moyenne des soldes enregistrés dans le compte pendant une période donnée. Les chèques tirés sur d'autres banques ne sont pas imputés au compte avant un ou plusieurs jours. Du solde quotidien moyen, la banque soustrait le pourcentage de réserve, soit environ 17%. La différence est considérée comme le montant sur lequel il sera possible de réaliser des gains. Le revenu global qu'on peut obtenir de ce compte est déterminé en multipliant ce dernier chiffre par le taux se rapportant aux gains que réalise la banque. Il va de soi que ce taux varie en fonction du niveau des taux d'intérêt en vigueur sur le marché des capitaux.

Les revenus tirés du compte bancaire sont ensuite défalqués des frais de service estimés pour ce compte. La plupart des banques ont une liste des coûts fixes établis par article de traitement, tels le traitement d'un dépôt, le paiement de chèques ordinaires, de même que le paiement des ordres de paiement tirés sur le compte. On effectue donc l'analyse de l'activité du compte pour un mois particulier, puis on multiplie le nombre de chaque type de transactions par son coût unitaire pour obtenir un total correspondant à l'ensemble des frais de service. Le compte ne sera considéré avantageux pour la banque que dans la mesure où le revenu global tiré du compte excède l'ensemble des coûts qu'il occasionne en services. Il existe pour chaque compte un solde pour lequel ledit compte devient profitable. Ce solde est celui qui sera nécessaire pour la banque, soit le solde requis ou le solde de compensation. On observe, par ailleurs, que les banques n'ont pas toutes les mêmes taux d'intérêt, ni les mêmes coûts, ni les mêmes méthodes d'analyse des comptes. Aussi toute municipalité a-t-elle avantage à « magasiner » de façon à trouver la banque qui exigera d'elle le solde de compensation le moins élevé pour un niveau donné d'activité. Plusieurs municipalités ont pour habitude de publier périodiquement des appels d'offres pour le traitement de leurs affaires bancaires. Elles mettent ainsi leurs activités bancaires au rang de n'importe quelle autre marchandise pouvant faire l'objet de soumissions.

On a pu observer, au cours des dernières années, que les banques tendent de plus en plus à faire verser la compensation pour les coûts de service sous la forme de frais plutôt que par le biais d'exigences en termes de solde de compensation. L'avantage de cette modalité réside dans le fait que la municipalité peut retirer des sommes ainsi libérées des revenus supérieurs au montant des frais de service qui lui incombent. À cet égard, plus les intérêts sont élevés sur les marchés de capitaux, plus les gains réalisables excéderont les coûts de services bancaires. La municipalité peut facilement déterminer quelle est la modalité la plus avantageuse pour elle. Il lui suffit de comparer d'une part, les gains réalisables à même les fonds libérés et d'autre part, les frais de service. Nombre de banques hésitent encore à instituer le système de frais de services, mais il existe un nombre croissant de banques qui n'offrent plus que cette modalité.

Cette analyse comparative des soldes maintenus à la banque et des services effectivement rendus par la banque est d'une importance majeure car, en principe, le maintien d'un solde supérieur au solde minimal requis pourrait donner lieu à une immobilité inutile de fonds. Ainsi, afin de savoir comment on détermine si un solde est vraiment trop important, il faut nous attarder à décrire le second type de contraintes dont nous avons parlé plus haut, soit le solde optimal d'encaisse. Nous découvrirons peut-être alors que certains gouvernements municipaux ont, en fait, avantage à maintenir un solde d'encaisse supérieur au solde minimal requis par la banque.

Méthodes permettant de déterminer les situations optimales de l'encaisse et des titres

Cette section vise à examiner les différents moyens pouvant permettre de déterminer le solde optimal de l'encaisse, et ce, peu importe le montant du solde de compensation imposé par la banque. Supposons d'abord que le montant des liquidités détenues par la municipalité (en espèces et en valeurs mobilières) a été délimité. Ce montant comprend, en fait, les sommes qui ont été imputées à des dépenses d'investissement mais qui n'ont pas encore été dépensées; il comprend aussi les fonds mis en réserve pour les fins du service de la dette et à d'autres fins spécifiques; on y trouve, enfin, les sommes qui ont été accumulées lors de la perception de certaines taxes saisonnières ou par le biais d'emprunts sur la valeur prévue des revenus. Ainsi, lorsque le montant des actifs liquides (argent et valeurs négociables) a été établi, il faut déterminer, pour chacune de ces deux catégories de liquidités, quel montant il est préférable de garder en disponibilité. Un certain nombre de principes directeurs peuvent être utilisés pour déterminer ces montants.

Certaines municipalités ont recours à des règles fort simples. Parfois, elles conservent en caisse un montant équivalent au total des dépenses normalement effectuées pendant un certain nombre de jours, par exemple une semaine. Si la moyenne des dépenses par semaine est de 125 000 $, elles conservent cette somme en caisse et placent le reste dans des valeurs négociables. S'il advenait que le solde de caisse descende sous le niveau de 125 000 $, une certaine quantité de titres serait vendue afin de rétablir le niveau de l'encaisse au montant fixé. On peut aussi établir d'autres règles fort simples à partir des modèles courants de dépenses. Du fait que les besoins en liquidité peuvent être calculés avec une assez grande précision dans les municipalités, il n'est pas vraiment à craindre qu'on y manque subitement de fonds. C'est pourquoi les règles les plus simples peuvent s'avérer très utiles et tout à fait adéquates au niveau de la gestion de l'encaisse dans les municipalités. Ainsi, il n'est pas utile que celles-ci, particulièrement si elles sont petites, investissent beaucoup d'efforts et d'argent dans l'élaboration de méthodes de gestion plus complexes dans l'espoir de réaliser des recettes plus importantes. Il existe déjà certains modèles à l'aide desquels on peut mener une analyse plus précise des coûts et recettes relatifs à différents niveaux d'encaisse. Nous traiterons plus spécifiquement, au cours des paragraphes qui suivent, de deux de ces modèles, soit la formule de la quantité économique de commande et le modèle de Miller – Orr.

La formule de la quantité économique de commande

Le modèle que nous décrirons ici découle de la formule de la quantité économique de commande, couramment utilisée au niveau de la gestion des stocks[2]. Cette formule consiste globalement en une comparaison entre les coûts de détention d'actifs en espèces (c'est-à-dire l'intérêt potentiel non réalisé) et les coûts fixes inhérents à chaque transaction de conversion des espèces en valeurs négociables, ou vice versa. D'une part, le coût total de détention des espèces est directement proportionnel au solde de caisse moyen qu'on maintient. Cela signifie que plus le solde d'encaisse est important, plus les gains non réalisés (lesquels résulteraient de l'investissement des sommes d'argent qui constituent le solde) sont importants. D'autre part, les coûts des transactions de conversion sont fonction directe du nombre de transactions effectuées. La formule ici étudiée permet de déterminer la relation d'arbitrage qui existe entre d'une part, les coûts de détention d'actifs en espèces et d'autre part, les coûts des transactions de conversion.

Reportons-nous à l'illustration 13-2. Supposons que la période de temps représentée par l'axe horizontal est le délai qui s'écoule entre deux échéances de paiement de l'impôt foncier. Supposons en d'autres termes que la municipalité reçoit une certaine somme d'argent au début de la période et qu'aucune autre recette ne lui parvient avant la fin de ladite période. Supposons, enfin, que les déboursés s'effectuent de façon régulière et que l'ensemble des déboursés que l'on prévoit faire corresponde exactement aux recettes touchées en début de période. Il s'agit alors pour la municipalité de décider de son solde d'encaisse moyen optimal, compte tenu des données déjà mentionnées. Une des façons les plus courantes consiste à conserver sous la forme d'argent comptant un montant initial de x dollars (x représentant, par exemple, 1/4 des recettes versées à la municipalité en début de période) et de le remplacer lorsqu'il a été dépensé en vendant des titres que l'on détient, de façon à obtenir de nouveau un solde de x dollars. Cette transaction sera effectuée à chaque fois que le niveau de l'encaisse atteindra zéro. Il y aura donc au cours de la période quatre transactions, incluant celle de la conversion initiale d'une partie de l'argent comptant en valeurs négociables, visant à ramener le solde de l'encaisse à x. Suivant cette méthode, le solde moyen de l'encaisse serait donc de x/2 (voir l'illustration 13-2). Ainsi, le coût de détention de l'argent en espèce pourrait être calculé en multipliant le solde d'encaisse moyen par le taux d'intérêt en vigueur sur le marché des valeurs mobilières.

On peut encore décider de limiter le solde d'encaisse à y et ainsi de convertir les valeurs négociables en argent comptant pour une valeur de v, lorsque le solde tombe à zéro. Cette façon d'agir occasionnerait 8 transactions au lieu de 4, mais elle permettrait de maintenir un solde moyen beaucoup moins important, soit y/2. Ainsi, le fait de baisser le niveau du solde d'encaisse moyen entraîne une baisse des coûts de détention de l'argent en espèces, mais il occasionne une hausse des coûts de transaction. Pour déterminer le solde d'encaisse moyen optimal, il faut établir une relation d'arbitrage entre ces deux types de coûts.

Le solde d'encaisse optimal est celui pour lequel le total des coûts de transaction et de détention est le moins élevé. Le total de ces coûts peut être exprimé comme suit:

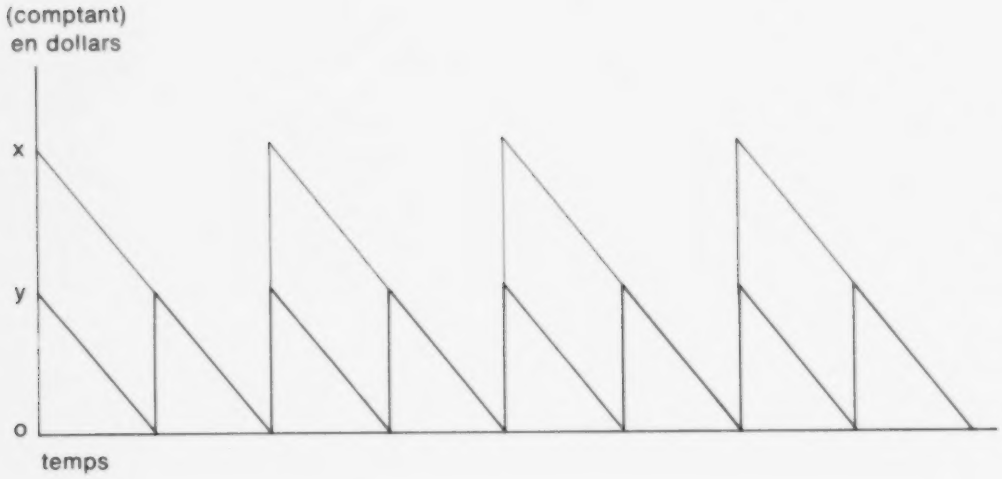
$$p = b\left(\frac{t}{c}\right) = vt + i\left(\frac{c}{2}\right)$$

où:

- p = coût total de gestion de l'encaisse
- b = coût fixe par transaction de conversion des espèces en valeurs négociables et vice versa
- t = montant total des déboursés en espèces ou des dépenses pendant la période en cause
- c = volume de chaque transaction, c'est-à-dire le solde maximum de l'encaisse

ILLUSTRATION 13-2.

Modèle de gestion des stocks appliqué à la gestion de l'encaisse.



v = coût variable par dollar converti
i = taux d'intérêt sur les valeurs négociables pour la période en cause.

Ici, les deux premières parties de l'équation ($b \frac{t}{c}$ et vt) représentent les coûts (fixes et variables) des transactions de conversion des espèces en valeurs négociables, ou vice versa. On inclut dans les coûts fixes de chaque conversion le temps nécessaire requis par le responsable des finances – ou par un autre fonctionnaire – pour conclure une entente avec un souscripteur; le temps que prend ce même fonctionnaire pour enregistrer la transaction; les coûts du temps de secrétariat requis pour dactylographier l'entente et les formulaires d'achat; le temps requis pour enregistrer l'entente au bureau du comptable municipal et le temps requis pour enregistrer la notice de garde des valeurs. Tous ces coûts sont invariables et sont encourus à chaque fois que s'effectue une conversion. Il est donc important de les étudier pour en déterminer l'importance. Comme ces coûts sont fonction de l'efficacité et des taux de rémunération propres à la municipalité concernée, on ne peut établir un chiffre qui puisse rapporter à tous les gouvernements municipaux. Si t/c représente le total des coûts de conversion au cours de la période, b (t/c) représente le total des coûts de conversion au cours de cette période. D'autre part, les coûts variables d'une conversion tendent à être, en majeure partie, proportionnels au volume de la transaction. Ainsi, dans l'équation, vt représente le total des frais de courtage encourus pendant la période concernée.

La dernière expression de l'équation – $i\left(\frac{c}{2}\right)$ – représente le manque à gagner résultant du fait d'avoir maintenu un solde d'encaisse positif. Comme c/2 représente le solde de caisse moyen, on obtient le manque à gagner en intérêts en multipliant c/2 par i, i étant le taux d'intérêt relatif aux valeurs négociables qu'il faudrait vendre pour reconstituer le solde d'encaisse. Ce taux i est généralement un taux de valeurs à court terme et non pas le taux moyen des intérêts de l'ensemble des valeurs négociables. Lorsque c, le solde d'encaisse initial, et le volume de chaque conversion sont importants, le nombre des conversions (t/c) diminue, et aussi, par conséquent, le total des coûts. Cependant, une aug-

mentation de c implique un solde d'encaisse moyen (c/2) plus grand, lequel augmente à son tour les coûts encourus sous forme de manque à gagner. On doit donc équilibrer ces deux types de coûts de façon à réduire au minimum les coûts totaux.

La formule généralement utilisée pour obtenir la valeur de c qui entraînera un minimum de coûts est la suivante[3]:

$$c^* = \sqrt{\frac{2bt}{i}} \qquad (2)$$

Cette formule porte le nom de formule de la quantité économique de commande (EOQ formula). c^* représente ici le volume optimal d'une conversion et le solde de caisse initial. On remarquera que le solde moyen $c^*/2$ varie en proportion de la racine carrée du niveau des déboursés, t. Par conséquent, si le niveau de l'ensemble des dépenses s'accroît, le montant en espèces que la municipalité a besoin de maintenir augmente aussi, mais dans une moindre mesure. Ce fait constitue un argument de poids contre la tendance à la prolifération des fonds spéciaux. On sait d'ailleurs que les systèmes de fonds réservés sont généralement une résultante de lois désuètes. Cependant, la gestion de l'encaisse peut devenir plus efficace si les comptes séparés sont regroupés. Lorsqu'on effectue toutes les transactions bancaires par le biais d'un seul compte, ou d'un nombre minimal de comptes, on peut réaliser d'importantes économies d'échelle. Cependant, les frais de courtage (qui sont fonction du nombre de dollars convertis) ne constituent pas un facteur pouvant aider à déterminer le niveau optimal de c, du fait qu'ils sont les mêmes, peu importe le volume ou le nombre de conversions effectuées.

Afin d'illustrer comment on utilise la formule de la quantité économique de commande, nous l'appliquerons à la résolution d'un problème type[4].

Prenons donc le cas d'une municipalité dont les déboursés totaux T pour une période de 6 mois seront de 6 millions de dollars. On prévoit que le rythme des paiements sera constant au cours de ces 6 mois. Le coût de chaque transaction de conversion b est de 50 $, le taux d'intérêt des valeurs négociables i est de 6% par année et donc de 3% pour une période de 6 mois, et le coût de conversion par dollar v est de 0.05%. Donc,

$$c = \sqrt{\frac{2bT}{i}} = \sqrt{\frac{2(50)(6\,000\,000)}{.03}} = 141\,421\ \$.$$

Le solde initial d'encaisse optimal et le volume initial de chaque conversion sont donc de 141 421 $ et le solde de caisse moyen est de 141 421/2 $ moins 70 710 $. Par conséquent, la municipalité aura à effectuer 6 000 000 $/141 421 $ = 42 + opérations de conversion de ses valeurs négociables en espèces, au cours des six mois. Plus le coût par transaction de conversion est élevé, plus le taux d'intérêt est bas. Plus le solde d'encaisse initial et le volume de chaque conversion sont élevés, moins grand est le nombre de ces conversions. Le coût total de gestion de l'encaisse pour la période concernée sera donc:

$$p = 50\ \$\ \left(\frac{6\,000\,000\ \$}{141\,421\ \$}\right) + .0005\ (6\,000\,000\ \$) + .03\ \left(\frac{141\,421}{2}\ \$\right) = 7\,242\ \$$$

Si, par ailleurs, le solde initial d'encaisse et le volume de chaque conversion étaient de 200 000 $, on aurait:

$$p = 50\ \$\ \left(\frac{6\,000\,000\ \$}{200\,000\ \$}\right) + .0005\ (6\,000\,000\ \$) + .03\ \left(\frac{200\,000}{2}\ \$\right) = 7\,500\ \$$$

Ici, les coûts de transaction plus bas ne réussissent pas à annuler le manque à gagner en intérêts. Si, par contre, le solde initial d'encaisse et le volume de chaque conversion étaient de 50 000 $, on aurait:

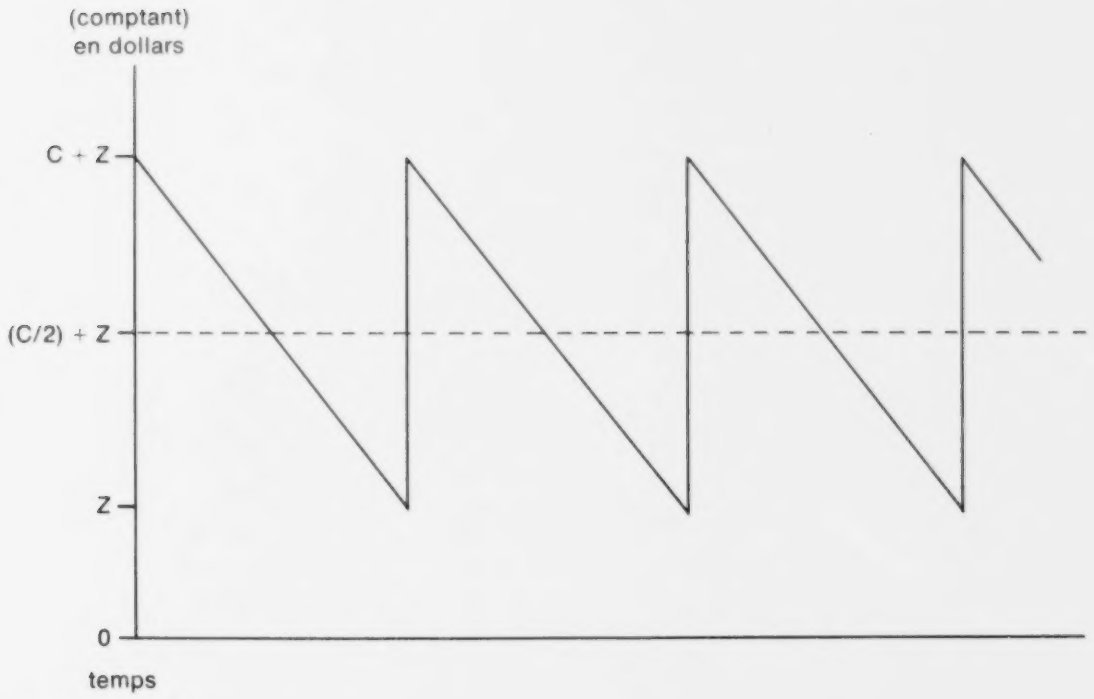
$$p = 50\ \$\ \left(\frac{6\,000\,000\ \$}{50\,000\ \$}\right) + .005\ (6\,000\,000\ \$) + .03\ \left(\frac{50\,000}{2}\ \$\right) = 9\,750\ \$$$

Cette fois, le nombre de transactions de conversion est trop élevé. Il en résulte une augmentation des coûts de transaction, et cette augmentation n'est pas annulée par la réduction du manque à gagner en intérêts. Pour la plupart des gouvernements municipaux, notre hypothèse suivant laquelle le débit des déboursés est régulier pour une période donnée est assez juste, au moins en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. Il est probable, que les dépenses d'investissement soient moins régulières. Cela risque de donner au débit de l'ensemble des déboursés une allure saccadée, à moins que des modifications ne soient apportées. Cependant, comme les dépenses d'investissement se font souvent sous la forme de versements uniques, et du fait qu'on peut les prévoir facilement et avec précision, il n'est pas nécessaire de les inscrire dans le solde de caisse de fonctionnement. Le responsable des finances pourra en planifier le paiement à part.

Même le débit des déboursés d'encaisse comporte toujours un certain degré d'incertitude. Ainsi, même si la précision des prévisions est généralement assez grande pour qu'on puisse utiliser la formule de la quantité économique de commande, il peut toujours se glisser une certaine marge de « précarité ». Pour pallier à cette incertitude, il suffit de ménager un solde de prévoyance de façon à entreprendre la conversion des titres en espèces avant l'épuisement complet du solde d'encaisse. L'illustration 13-3 montre une application de cette mesure de précaution. Sur cette illustration, le solde de prévoyance est représenté au point z. Ainsi, le modèle de la quantité économique de commande fournit au responsable des finances qui l'utilise un point de repère. Cependant, ce modèle ne doit pas nécessairement devenir une règle de fonctionnement, car il ne fait qu'indiquer le niveau optimal du solde d'encaisse, lorsqu'un certain nombre de conditions sont rassemblées. Le solde de caisse réel peut être augmenté si on constate que certaines des conditions qui ont servi de pré-requis ne se réalisent pas.

ILLUSTRATION 13-3.

Modèle de gestion des stocks appliqué à la gestion de l'encaisse, avec solde de prévoyance Z.



Lorsque les déboursés de l'encaisse se font de façon très irrégulière, il se peut que le modèle de la quantité économique de commande soit inapplicable. Comme nous l'avons déjà mentionné, un tel cas serait l'exception à la règle. Néanmoins, dans une situation où les conditions seraient variables, on pourrait élaborer d'autres modèles qui permettraient de déterminer un comportement optimal. Si, par exemple, les soldes de caisse sont appelés à fluctuer à l'occasion, on pourra appliquer la théorie des limites de contrôle qu'on décrira succinctement. Supposons qu'on ne connaisse pas la demande de comptant. Il faudra alors établir des limites telles, que lorsque le solde d'encaisse atteint un certain plafond ou encore une certaine limite inférieure, une conversion sera effectuée soit des espèces en valeurs, dans le premier cas, soit des valeurs en espèces dans le second. Tant que le solde d'encaisse se maintiendra à l'intérieur de ces limites, aucune transaction de conversion ne sera effectuée.

Le modèle de Miller – Orr[5]

Les niveaux auxquels les limites doivent être fixées dépendent d'une part, du coût de chaque transaction de conversion (espèces – valeurs ou l'inverse) et d'autre part, du coût d'opportunité inhérent au fait de détenir de l'argent comptant. Nous supposerons, comme dans le cas précédent, que ces deux coûts sont connus et que les coûts de conversion sont les mêmes, quel que soit le sens dans lequel s'effectue la conversion. Posons comme principe de base que la demande qui s'exerce sur l'encaisse doit être satisfaite au plus bas coût possible. Bien que de nombreuses applications de la théorie de contrôle puissent être utilisées pour résoudre le présent problème, nous nous contenterons de n'en illustrer ici qu'une seule. Le modèle de Miller – Orr spécifie qu'il doit y avoir deux limites de contrôle, soit, d'une part une limite supérieure de h dollars et, d'autre part, une limite inférieure de z dollars. Le lecteur trouvera un schéma d'application de ce modèle à l'illustration 13-4. Suivant cette application, lorsque le solde de caisse atteint la limite supérieure, on doit acheter des valeurs négociables pour un montant de h – z dollars, de sorte que le nouveau solde devienne z. Lorsque le solde de caisse atteint 0, on vend pour z dollars de valeurs négociables pour obtenir, encore une fois, un solde de z. Lorsqu'on prévoit que certains délais peuvent survenir au moment d'effectuer les conversions, on fixe la limite inférieure à un peu plus de 0. Cet ajustement a pour effet, dans l'illustration 13-4, de hausser d'autant les limites h et z. Nous nous en tiendrons cependant, au cours de la présente explication, à une limite inférieure de 0. On détermine donc les limites de contrôle à partir des coûts de conversion et d'opportunité et d'après le degré probable de fluctuation des soldes d'encaisse[6]. Plus les fluctuations prévisibles sont importantes, plus l'intervalle de contrôle sera grand. Le modèle de Miller – Orr ne s'applique donc que si le solde de caisse est appelé à fluctuer de façon irrégulière.

Résumé

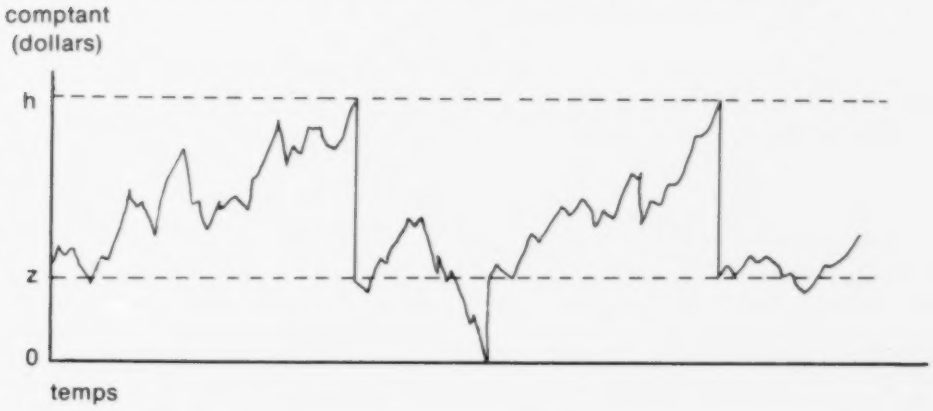
Nous avons exposé au cours des paragraphes précédents deux modèles permettant de déterminer le niveau optimal des soldes d'encaisse. On utilisera donc le modèle de la quantité économique de commande lorsque les déboursés de l'encaisse seront prévisibles, alors que le modèle des limites de contrôle sera appliqué lorsque ces déboursés devront s'effectuer de façon irrégulière. Du fait que la plupart des municipalités peuvent prévoir les mouvements de l'encaisse, le modèle de la quantité économique de commande convient généralement mieux que le modèle de Miller – Orr. Il comporte peu d'incertitude et peut être modifié de façon afin qu'on puisse y incorporer un solde de prévoyance. Le modèle de Miller – Orr s'avère un meilleur guide lorsqu'il s'agit de déterminer des soldes d'encaisse dans des situations de grande incertitude. Le solde de caisse moyen est considérablement plus élevé lorsqu'on utilise le second modèle[7]. Ainsi, lorsque les soldes d'encaisse d'une municipalité sont plus élevés que ceux qui sont dictés par le modèle de Miller – Orr et que les déboursés de caisse sont passablement prévisibles, on conclura que les soldes d'encaisse sont trop élevés.

Le solde de caisse optimal

Des deux montants suivants, soit le solde de compensation exigé par la banque et le solde résultant d'une application d'un modèle espèces/valeurs négociables, le solde de caisse optimal moyen sera le plus élevé. Dans la plupart des cas, les exigences bancaires excèdent celles que s'impose l'administration municipale par le biais de l'application du modèle d'inventaire de l'encaisse. Cependant, lorsque les coûts de conversion sont élevés et que les coûts d'opportunité (soit le taux d'intérêt) sont faibles, le solde de caisse moyen souhaitable, d'après les modèles mathématiques les plus complexes, peut être même plus élevé que celui qu'exige la banque. Dans un tel cas, il faudrait maintenir un solde moyen supérieur au solde de compensation exigé par la banque.

ILLUSTRATION 13-4.

Le modèle de Miller – Orr pour la gestion de l'encaisse: ce modèle prévoit l'utilisation de limites de contrôle pour l'achat et la vente de valeurs négociables. (Tiré de: Merton H. Miller et Daniel Orr, « A Model of the Demand for Money by Firms », QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 80 (août 1966); 420.)



Les placements en valeurs négociables

Une fois qu'une municipalité a déterminé son solde de caisse optimal, elle peut placer le reste de l'argent dont elle dispose dans un portefeuille de valeurs négociables. Dans la plupart des cas, le portefeuille de titres représente 70% ou davantage de l'ensemble des actifs liquides municipaux. Dans les municipalités dont la gestion de l'encaisse est plus efficace, ce pourcentage peut atteindre plus de 90%. Cependant, du fait que la plupart des états ont fixé des normes réglementaires sur le choix des titres dans lesquels une municipalité peut effectuer des placements, la latitude de choix dont disposent les municipalités pour effectuer leurs placements est quelque peu limitée. Ces normes d'état laissent toutefois place à une certaine souplesse. Les listes réglementaires incluent généralement les obligations du Trésor américain, les obligations d'organismes fédéraux (**U.S. Agency securities**), les obligations émises par les divers gouvernements à l'intérieur des limites de l'état, et les certificats de dépôts bancaires. Nous examinerons ici les caractéristiques majeures de chacun de ces types de titres (rendement, échéances, sécurité, etc.). Mais nous devons d'abord tenter d'expliquer comment il se fait que différentes catégories de titres ont des rendements différents sur le marché.

Les différences de rendement

Les différences de rendement s'établissant entre les différents titres sont attribuables aux variations qui existent au niveau: 1) de la duré des échéances; 2) du risque; 3) de la

vendabilité; 4) des dispositions de rachat; 5) et des caractéristiques fiscales des différents titres. Voyons maintenant comment ces différents facteurs peuvent agir sur les taux d'intérêt du marché.

Les échéances

Nous étudierons graphiquement la relation rendement – échéance en établissant les courbes de ces deux variables. Notre point de départ concernera l'analyse des obligations qui ne diffèrent que par la durée de leur terme. Ici, on suppose que le risque inhérent aux obligations demeure constant. Généralement, pour illustrer la relation rendement – échéance, on utilise les obligations du Trésor qui ne comportent aucun risque (voir illustration 13-5). L'axe horizontal représente les échéances et l'axe vertical, les rendements. La relation entre les deux est établie par une courbe de rendement qui, on le remarque, se prête facilement à diverses observations. Cette courbe, qui était ascendante jusqu'au 31 mars 1971, s'est stabilisée, pour ensuite descendre le 30 juillet 1971.

En règle générale, lorsqu'on prévoit une hausse des taux, la courbe de rendement monte. Elle baisse lorsque, sur le marché, on prévoit une diminution des taux d'intérêt. Au cours du XXe siècle, on a enregistré davantage de courbes ascendantes que de courbes descendantes. La plupart des économistes attribuent ce phénomène au fait que les risques de fluctuation des prix sont plus grands à long terme qu'à court terme. De ce fait, les investisseurs ne consentent de placements à long terme que lorsqu'il leur est offert une prime de risque. Par ailleurs, les titres à long terme ne deviendront plus attrayants que les titres à court terme que dans la mesure où les taux d'intérêt sont susceptibles de connaître une baisse significative. Les investisseurs évaluent donc les titres d'après les prévisions relatives aux taux d'intérêt et d'après la prime qu'ils peuvent obtenir en compensation pour le risque accru que comportent les titres à échéances plus éloignées.

Le risque

Le second facteur susceptible de faire varier le rendement des obligations est le facteur de risque, c'est-à-dire la possibilité que l'emprunteur omette de rembourser le principal ou l'intérêt. Les investisseurs exigent donc pour investir dans des titres non exempts de risque qu'on leur verse une prime pour ce risque. De plus, toute chose étant égale, plus il est risqué que l'emprunteur faille à ses engagements et plus la prime de risque (ou le rendement) devra être importante. Nous avons dit que les obligations du Trésor sont considérées comme exemptes de risque. Observons donc comment se situent d'autres types d'obligations par rapport à celles-ci. Les obligations d'organismes fédéraux valent à peu près celles du Trésor, en termes de crédit. À toutes fins pratiques, on les considère elles aussi comme tout à fait sûres. Le mérite des autres obligations est généralement déterminé à l'aide des cotes de crédit établies par le **Moody's Investors Service** et **Standard & Poor's** qui assurent la classification des obligations commerciales et municipales. La municipalité qui décide de faire des placements dans des obligations à plus fort taux de risque pourra réaliser des gains plus importants, mais en assumant le risque qu'éventuellement ses titres ne soient pas remboursés.

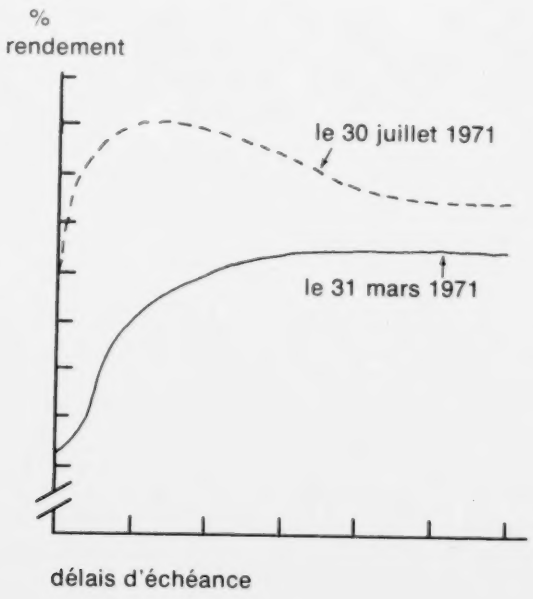
La vendabilité

La vendabilité d'un titre constitue le troisième facteur dont on doit tenir compte pour établir le rendement des titres. La vendabilité d'une obligation tient à la possibilité relative qu'a son détenteur de la convertir en argent comptant. Ce caractère comporte donc deux aspects soit, d'une part, le prix de la revente et, d'autre part, la période de temps requise pour convertir l'actif en question. Ces deux aspects sont interreliés, en ce sens qu'il est souvent possible de vendre un titre en peu de temps si l'on consent des concessions sur son prix. Ainsi, plus une obligation est négociable, plus son détenteur a de chances de réaliser une transaction importante sans trop s'éloigner du prix fixé et, à l'inverse, moins une obligation est négociable et plus on doit assortir cette obligation d'un fort rendement

si l'on veut attirer les investisseurs. Ainsi, des différences au niveau de la vendabilité peuvent être responsables des différentiels de rendement qu'on observe parfois entre plusieurs émissions d'une même obligation. Elles sont aussi, parfois, responsables d'une part du risque que comportent ces obligations.

ILLUSTRATION 13-5.

Courbes de rendement des obligations gouvernementales américaines les 31 mars et 30 juillet 1971, selon les délais d'échéance. (Source: Salomon Brothers: AN ANALYTICAL RECORD OF YIELDS AND SPREADS, New York: Salomon Brothers, 1971.)



Les dispositions de rachat

La disposition de rachat permet – comme son nom l'indique – à celui qui a émis des obligations de racheter celles-ci avant la date d'échéance à un prix déterminé à l'avance. Cette disposition avantage l'emprunteur car elle lui donne la possibilité de refinancer son émission au moment où les taux baissent substantiellement. Comme la plupart du temps, les émissions sont rachetées lorsque les taux d'intérêts sont bas, les détenteurs d'obligations se trouvent, au moment du rachat, dans l'obligation de réinvestir leur avoir dans de nouveaux titres, et de se contenter alors d'un rendement inférieur. Le rachat est donc un processus qui désavantage l'investisseur. Par conséquent, celui-ci exigera pour acheter une obligation assortie d'une disposition de rachat qu'on lui offre un rendement supérieur sur cette obligation. Presque toutes les obligations de sociétés sont assorties d'une disposition de rachat. Il n'en est toutefois pas ainsi pour un grand nombre d'obligations municipales. Quelques bons du Trésor comportent une disposition de rachat, mais celle-ci n'est généralement effective que cinq ans avant la date d'échéance. Comme les municipalités investissent peu dans les obligations de sociétés, les effets des dispositions de rachat sur le rendement des placements les concernent peu, en tant qu'investisseurs.

Les caractéristiques fiscales

La charge fiscale qui se rapporte à une obligation est aussi un facteur déterminant du rendement de cette obligation. L'impôt dont la charge est la plus importante à cet égard

est l'impôt fédéral sur le revenu. Comme on le sait, les revenus en intérêts générés par les obligations gouvernementales locales et d'état sont exempts d'impôt. Par conséquent, le rendement avant impôt de ces obligations est inférieur à celui des obligations du Trésor et des obligations commerciales. Puisque par ailleurs les villes ne paient pas d'impôt fédéral sur les revenus de leurs investissements, elles n'ont pas intérêt à investir dans les obligations gouvernementales locales et d'état, compte tenu des rendements supérieurs qui leur sont offerts au niveau des obligations du Trésor.

La fiscalité a aussi un impact sur les titres dont la valeur marchande est très inférieure à la valeur au pair.

En effet, on sait d'une part que, pour un investisseur – contribuable, les gains en intérêts sont imposables au taux régulier alors que les gains en capital sont soumis à un taux d'imposition plus avantageux. D'autre part, on sait aussi que les titres à revenu fixe émis lorsque les taux d'intérêt étaient plus bas, se vendent à escompte lorsque le taux de leur coupon devient inférieur aux taux de rendement en vigueur sur le marché. Or, au moment du remboursement des titres en question, le recouvrement du montant de l'escompte est imposé au taux des gains en capital. Ainsi, parce qu'elles sont avantagées sur le plan fiscal, les obligations vendues à escompte tendent à avoir un taux de rendement par rapport à l'échéance, inférieur à celui d'obligations comparables dont les coupons sont supérieurs et qui se vendent près de la valeur au pair. Cependant, les municipalités n'ont pas à payer d'impôt sur leurs gains en intérêts. Cela leur permet donc d'obtenir un taux de rendement additionnel des titres à coupons élevés et qui se vendent suivant leur valeur nominale ou plus. En bref, disons que toute chose étant égale, les municipalités devraient investir dans des titres qui présentent le rendement avant impôt le plus élevé.

Résumé

Nous nous sommes arrêtés à cinq facteurs qui déterminent les différentiels de rendement que connaissent différents types de titres. Ces facteurs sont les échéances, le facteur de risque, la vendabilité, les dispositions de rachat et les caractéristiques fiscales[8]. En analysant les titres sous l'angle de chacun de ces facteurs, le responsable des finances peut déterminer les compromis à faire au niveau des quatre premiers de façon à obtenir les rendements les plus élevés. Nous avons analysé la question en termes de structure des rendements en prenant pour rendement de base celui d'effets du Trésor à très court terme (**Treasury Bills**). Le tableau 13-1 illustre les différences de rendement observables au niveau de plusieurs types de titres qui varient sur le plan de leurs échéances: effets (**Treasury Bills**) versus obligations (**Treasury Bonds**); sur le plan du facteur de risque et de la vendabilité: effets (**Treasury Bills**) versus effets de commerce; (obligations du Trésor versus obligations commerciales) et, sur le plan de leurs caractéristiques fiscales: titres du Trésor versus obligations municipales.

Les différentes sortes de titres négociables[9]

Au cours des paragraphes qui suivent, nous décrirons brièvement les principaux titres que peuvent acheter les municipalités, pour ensuite voir comment se prennent les décisions relatives aux placements.

Les effets du Trésor (Treasury Bills)

Les titres émis par le Trésor américain constituent aux États-Unis la proportion la plus grande des titres à revenu fixe en circulation sur le marché. Les principaux titres émis par le gouvernement américain sont les effets (**bills**), les billets (notes) et les bons (bonds), aussi communément appelés obligations du Trésor. Une fois par semaine, le Trésor vend

aux enchères des effets (**bills**) dont les échéances sont de 91 et 182 jours. Il en vend aussi, périodiquement, dont l'échéance est d'un an. Ces effets du Trésor ne comportent aucun coupon, mais ils sont émis sur une base d'escompte. Ils sont très populaires chez les investisseurs à court terme et ce, à cause de leur très grand nombre et de leurs hautes qualités en termes de vendabilité. Le marché des effets est très actif et les coûts fixes de transaction sont, à ce niveau, très faibles. Par ailleurs, les billets (**notes**) comportent des échéances qui varient de un à sept ans, alors que l'échéance initiale des bons (ou obligations) du Trésor (**Treasury Bonds**) se situe au-delà de sept ans. Cependant, plus ces derniers titres approchent du moment de leur échéance, plus ils peuvent satisfaire les besoins des investisseurs à court terme. Le marché des billets (notes) et des bons (bonds) assortis de coupons est très actif. Généralement, les titres émis par le Trésor constituent la forme de placement la plus sûre et la plus négociable. Cependant, par rapport à l'échéance, ces titres ont un rendement, le plus faible de tous les titres.

Titres émis par des organismes fédéraux

Les titres émis par les organismes et sociétés régis par une charte fédérale sont garantis par l'instance qui les émet. Les banques fédérales de terrains, les banques hypothécaires fédérales et les banques fédérales intermédiaires de crédit, de même que la **Federal Mortgage Association** (« **Fannie Mae** »), la **Government National Mortgage Association** (« **Ginnie Mae** ») et les banques coopératives sont les principaux organismes qui émettent ce type de titres. De plus en plus, les investisseurs s'intéressent à ce genre de titres qui procurent un meilleur rendement que les titres à échéance similaire émis par le Trésor. En outre, ils sont excellents sur le plan de la vendabilité car ils se vendent sur le marché secondaire et les courtiers qui s'occupent des transactions de revente sont ceux-là mêmes qui s'occupent des titres émis par le Trésor. Au cours des dernières années, les sociétés et autres organismes fédéraux ont augmenté considérablement leurs activités de financement, de sorte que l'offre d'émissions a connu un accroissement et que, par conséquent, la vendabilité des titres s'est améliorée. Les échéances de ces émissions peuvent varier entre un mois et quinze ans. Toutefois, environ les deux tiers des titres émis viennent à échéance en moins d'un an.

Dispositions particulières de rachat

Afin d'attirer de nouvelles sources de financement, les courtiers en valeurs gouvernementales offrent parfois des dispositions particulières de rachat. Ces dispositions particulières, qu'on appelle communément « Repo » aux États-Unis (**repurchase agreements**), s'appliquent surtout lorsque le courtier vend des titres à court terme à un investisseur. Le courtier s'engage alors auprès de l'investisseur à racheter les titres à une date ultérieure spécifiée à l'avance. L'investisseur bénéficie d'un rendement donné tant qu'il détient le titre et le prix de rachat est convenu à l'avance. La durée de la période de détention est fixée d'après les besoins de l'investisseur. Ces dispositions particulières de rachat assurent donc à la municipalité une grande souplesse au niveau des échéances. Les taux

TABLEAU 13-1.

Rendements à l'échéance de divers titres, le 25 janvier 1975.

Instrument	Rendement %
Bon du Trésor (**Treasury bills**), trois mois	6,00
Effet de commerce, trois mois	6,40
Obligation municipale à long terme (Aaa)	6,00
Bon du Trésor à long terme (18 ans)	7,50
Obligation de société à long terme (nouvelle émission industrielle Aa, 30 ans)	9,00

appliqués aux titres en question se rapprochent de ceux des effets du Trésor, des fonds fédéraux et des prêts consentis par les banques commerciales aux courtiers en valeurs gouvernementales. La vendabilité de ces titres est assez faible, mais les échéances qui s'y rapportent ne sont ordinairement que de quelques jours. Finalement, du fait qu'il s'agit d'obligations du Trésor, le facteur de risque est à peu près nul.

Les certificats de dépôt

Une autre forme de placement à court terme peut satisfaire les besoins des portefeuilles municipaux. Il s'agit des certificats de dépôt. Un certificat de dépôt (CD) prend la forme d'un dépôt de sommes à une banque commerciale pour une période de temps donnée et à un taux d'intérêt particulier. Depuis leur instauration en 1961, les certificats de dépôt à court terme sont devenus fort populaires. Les banques actives sur le marché des capitaux en établissent les cotes qui varient périodiquement, suivant les variations des autres taux du marché monétaire. Toutefois, le **Fédéral Reserve System** régit, en vertu du règlement Q, la limite supérieure des taux que les banques peuvent accorder.

Le rendement des certificats de dépôt tend à être supérieur à celui des effets du Trésor détenant des échéances similaires (variant entre 30 et 360 jours). Il s'est développé un marché secondaire important pour les certificats de dépôt des grandes banques des marchés monétaires. Les certificats de dépôt des plus petites banques sont, par contre, peu négociables, de sorte que les municipalités qui en détiennent ne peuvent en tirer des gains qu'au moment de l'échéance. Par ailleurs, il découle un certain risque dans la possibilité d'une faillite de la banque. Ce risque est faible dans la plupart des cas, mais il est quand même plus important pour les certificats de dépôt que pour les autres titres dont nous avons parlé. Certaines municipalités ont pour habitude de n'investir que dans des certificats de dépôt provenant de banques locales qui mènent des affaires à l'intérieur de la ville. Souvent, elles procéderont en répartissant ces placements parmi les banques locales, suivant la position relative de chacune en termes de dépôts ou en termes de compensation de chèques. Ces municipalités visent en fait à appuyer les banques qui agissent de plusieurs façons à l'avantage de la municipalité.

Le portefeuille des titres

La municipalité qui désire faire des placements doit choisir, parmi l'éventail des titres qu'elle est en droit d'acheter, ceux qui permettent de maximiser ses gains tout en satisfaisant ses besoins en termes d'échéance (le moment où on aura besoin de fonds) et relativement au solde de prévoyance dont la ville peut avoir besoin pour compenser d'éventuelles pertes de comptant. Afin d'évaluer les besoins en comptant à court terme, le responsable des finances pourra se référer au budget de l'encaisse. Il devra aussi tenter de prévoir les possibilités que surviennent de plus grands besoins, c'est-à-dire les possibilités que l'encaisse connaisse subitement un débit important. Il doit donc évaluer quel pourrait être le pire rendement de l'impôt foncier et déterminer quel serait l'impact de ce piètre rendement sur la situation de l'encaisse. Il devra aussi, en ce qui concerne les dépenses, tenir compte d'éventuels imprévus. À partir de ces diverses estimations, le responsable des finances pourra établir la répartition probable des manques de comptant.

Dans la mesure où l'ensemble des titres que les municipalités sont en droit de se procurer est d'une grande qualité, le facteur de risque concernant les placements municipaux est presque nul. Si, par ailleurs, on s'attarde à analyser, dans la perspective des municipalités, les quatre autres facteurs de différenciation des rendements, on remarquera que les municipalités ont peu à craindre sur le plan des dispositions de rachat, car elles ne font pas de placements dans des obligations de sociétés privées. Elles ne sont pas non plus vulnérables sur le plan de la fiscalité. Toute municipalité devrait dès lors tenter de placer son argent dans des titres qui génèrent le plus de revenus, soit ceux dont la valeur sur le marché se situe près du pair ou au-dessus. S'il est vrai que trois des cinq

facteurs étudiés ont relativement peu d'incidence sur les placements municipaux, le responsable des finances doit cependant se pencher plus longuement sur les deux autres qui sont: les échéances et la vendabilité. Il doit, plus précisément, tenter de répartir les échéances de ses placements de telle sorte qu'elles coïncident avec les moments où on aura besoin de comptant. À cet égard, les effets du Trésor, les titres qui comportent des dispositions de rachat et les certificats de dépôt pourront satisfaire les besoins à court terme. Du fait que les certificats de dépôt sont peu négociables, on doit généralement les conserver jusqu'à l'échéance. Par conséquent, il est préférable de placer la majeure partie des fonds qu'on destine à des fins d'urgence ou à une conversion en espèces, dans des effets du Trésor et des titres qui comportent des dispositions de rachat à très court terme.

En fait, il est souhaitable que la municipalité détienne un portefeuille tel qu'il y ait toujours des titres sur le point de parvenir à l'échéance. Ce concept de répartition régulière des échéances pourra même être appliqué aux placements à moyen terme. En effet, par exemple, une répartition trimestrielle des échéances permettra à la municipalité, qui a planifié ses besoins de comptant, de bénéficier de la flexibilité requise pour faire en temps voulu les ajustements nécessaires, moyennant un minimum de dispersement. Les besoins à moyen terme pourront être satisfaits par l'intermédiaire des billets (notes) et obligations (bonds) du Trésor et des titres des organismes fédéraux. Toutefois, l'irrégularité des émissions de titres des organismes fédéraux rend difficile la réalisation d'un placement satisfaisant. D'autre part, ces titres compensent leur faible vendabilité par le fait qu'ils procurent habituellement un rendement supérieur à celui d'autres titres. En règle générale, une partie du comptant des municipalités est non grevée ou non engagée, en ce sens qu'elle n'est affecté à aucun besoin précis à court terme. Cette partie des fonds pourra être utilisée en cas de situation d'urgence[10]. Dans cet ordre d'idée, le responsable des finances peut décider d'investir ces sommes dans des titres à long terme du Trésor et des organismes fédéraux. On se souviendra que ceux des organismes fédéraux offrent, en dépit de leur faible vendabilité, un rendement légèrement supérieur à celui d'autres titres. Nous avons aussi déjà mentionné que la préoccupation majeure de celui qui entrevoit de faire des placements à long terme concerne les prévisions relatives aux taux d'intérêt futurs. Une municipalité qui place son argent dans des titres à long terme et qui, par la suite, voit monter les taux d'intérêt sera beaucoup plus désavantagée par la baisse des prix du marché qu'elle ne l'aurait été par un placement à court terme ou même à moyen terme. Le responsable des finances doit donc résister à l'attrait qu'exercent sur lui les rendements supérieurs qu'offrent les titres à long terme, à moins d'avoir lui-même pris des engagements à long terme d'échéances similaires pour la municipalité.

Le choix du moment précis d'un investissement est d'une très grande importance lorsqu'il s'agit d'un placement à long terme. En effet, si la municipalité ne se soucie pas de bien fixer le montant de son investissement, elle court un risque de perte beaucoup plus grand. Si le moment est bien choisi et que la municipalité investit une part raisonnable de son avoir dans des titres émis par des organismes fédéraux (plutôt que dans des obligations du Trésor), elle peut obtenir un rendement assez intéressant de ces placements à long terme. En agissant de la sorte, la municipalité pourra profiter de la structure des taux par rapport à l'échéance. Toutefois, certaines municipalités préfèrent éviter les risques inhérents aux fluctuations du marché et limiter leurs investissements aux titres à moyen terme.

Bref, la municipalité devrait prendre l'habitude de répartir sur une base régulière les échéances de ses titres à court et à moyen terme, c'est-à-dire pour une période d'environ trois ans. Il est particulièrement important d'agir de la sorte pour la première année, car au cours de cette période, les échéances doivent absolument coïncider avec les besoins de comptant. En outre, la municipalité doit aussi détenir des effets du Trésor (**bills**) et des titres comportant des dispositions de rachat afin de pallier aux urgences qui pourraient survenir sous la forme d'un débit important de comptant.

Notre exposé sur le portefeuille de titres des municipalités se voulait assez général. Nous savons, par ailleurs, que chaque municipalité a des sommes spécifiques d'argent à investir et qu'elle a des besoins spécifiques en termes de comptant. Il va de soi que plus le portefeuille des titres est « garni », plus la spécialisation et les économies de fonctionnement seront possibles. En outre, plus on consacre de temps à la recherche, à la répartition régulière des échéances, à l'observation de la situation du marché des capitaux, à l'analyse et à l'amélioration de son portefeuille, plus on a de possibilités d'accroître le rendement de celui-ci, de telle façon qu'il satisfasse, en temps voulu, aux besoins de comptant.

Investissement dans les caisses de retraite

En principe, toutes les municipalités disposent d'un régime de retraite quelconque à l'intention de leurs employés. Certaines sont aussi dotées de systèmes d'indemnisation en cas d'invalidité, ou encore d'un régime d'assurance-vie. Tous ces régimes sont financés à même les contributions des employés et de l'employeur, lesquelles sont investies dans un fonds spécial. Les gains en intérêts et en capital, ajoutés aux contributions initiales, servent à payer les prestations. De toute évidence, plus le rendement de cet investissement est grand, plus les avantages sont intéressants. On a donc tout intérêt à maximiser le rendement du fonds de pension. La sécurité du fonds est aussi primordiale. C'est pourquoi les états ont promulgué des lois visant à protéger le principal investi. Malheureusement, ces lois insistent tellement sur cette sécurité que les municipalités sont souvent limitées quant au rendement qu'elles peuvent obtenir dudit fonds.

La gestion du fonds de pension peut être assumée soit par la municipalité, soit par un organisme externe, soit par un professionnel de la gestion financière. À cet égard, de nombreux états ont des régimes de retraite auxquels peuvent adhérer les municipalités. C'est ainsi qu'en Californie, le **State Public Retirement System** administre les caisses de retraite de la plupart des municipalités de l'état. À partir du moment où une municipalité adhère à ce régime, elle n'a plus la possibilité d'exercer quelque contrôle sur les fonds ainsi investis. Elle peut cependant, en cas de mécontentement, décider de s'en retirer. Par ailleurs, plutôt que d'adhérer au régime de retraite de l'état, certaines municipalités font appel à des compagnies d'assurances ou aux services de fiducie de banques auxquels elles accordent entière liberté d'investissement. Certaines de ces municipalités conservent cependant un droit de sanction sur les décisions que prennent ces sociétés gestionnaires.

La plupart des municipalités n'ont pas à leur emploi les experts voulus pour s'occuper des placements relatifs à leur caisse de retraite. Elles recourent alors à des organismes externes ou à des spécialistes de la gestion financière[11]. Lorsqu'une municipalité administre elle-même sa caisse de retraite, elle est souvent exposée à des pressions et est forcée d'acheter des titres qui ne permettent pas que soient atteints les objectifs de la gestion de la caisse de retraite. Dans cet ordre d'idée, elle peut être forcée d'acheter des obligations locales ou d'état, d'autres obligations municipales ou même les siennes propres à titre de faveur. Or, nous l'avons déjà mentionné, ce genre d'investissement entraîne des coûts d'opportunité, du fait que d'autres types de titres offrent un rendement avant impôt plus avantageux. Toute municipalité doit donc, avant de décider d'assumer elle-même la gestion de sa caisse de retraite, comparer le rendement relatif prévisible de chaque possibilité et les coûts qui s'y rattachent. À cet égard, les services de professionnels dans ce domaine coûtent généralement une fraction de 1% de la valeur des actifs détenus au portefeuille. Ainsi, la municipalité pourra, par exemple, calculer ce qu'il lui en coûterait de se doter du personnel spécialisé et d'assurer les services de base, tel que le ferait une firme ou un spécialiste de l'extérieur. Du fait que ces spécialistes administrent plus d'un portefeuille de titres, ils ont la double possibilité de réaliser des économies d'échelle et de fournir des services très spécialisés. Dès lors, on comprendra que seules les municipalités les plus importantes peuvent justifier une gestion interne de leur caisse de retraite.

D'autre part, la municipalité qui décide de confier cette tâche à un spécialiste de la gestion financière doit choisir celui-ci avec précaution. Une première étape consistera à inviter plusieurs de ces spécialistes à venir proposer leurs services. À partir de leurs exposés et en faisant une analyse de leur expérience passée, on tentera de choisir celui qui semble le plus apte à rencontrer les exigences de la municipalité. Après un certain temps, celle-ci aurait tout avantage à faire une évaluation du rendement du spécialiste.

La qualité du spécialiste doit être évaluée non seulement en termes de taux de rendement, mais aussi en termes de risque. On définit ordinairement le risque comme étant la possibilité que les rendements actualisés s'éloignent sensiblement des rendements prévus. On peut mesurer le niveau du risque en observant, à partir de certains critères, les fluctuations survenues dans le passé. L'idée principale est en fait de maximiser le taux de rendement pour un niveau donné de risque. C'est pourquoi la qualité du spécialiste doit être jugée à la fois par rapport au rendement et par rapport au niveau de risque.

Nous ne nous proposons pas ici de traiter à fond de l'analyse du rendement au travail. Ce sujet pourrait faire l'objet d'un ouvrage complet. Nous souhaiterions plutôt faire connaître au lecteur les facteurs et critères qui permettent de juger du rendement des spécialistes en gestion des placements. Le lecteur pourra facilement se procurer des ouvrages plus détaillés sur ce sujet[12].

Résumé

Une saine gestion de l'encaisse doit permettre aux municipalités et autres gouvernements locaux de libérer certaines sommes pour les investir dans divers types de titres. Au cours du présent chapitre, nous avons traité des méthodes et procédures ordinairement employées pour déterminer les situations et les mouvements de l'encaisse. Nous avons aussi analysé, dans une perspective de gestion, divers aspects du marché des obligations.

On a, de plus, décrit le rôle important que joue le budget de l'encaisse lorsqu'on détermine les besoins en termes de solde d'encaisse, lesquels permettent au responsable des finances de planifier pour le futur. La situation de l'encaisse est fortement influencée par les politiques de prêt des banques commerciales. On peut aussi déterminer cette situation de façon logique, en recourant à des modèles précis, depuis les règles les plus simples (comme retenir un certain nombre de jour – dépenses à titre de solde d'encaisse) jusqu'aux modèles mathématiques très complexes, tels la formule de la quantité économique de commande et le modèle de Miller – Orr.

Une fois qu'on a déterminé à l'aide de ces méthodes le solde de caisse optimal, on peut entreprendre de faire des placements. À ce moment, le responsable des finances devra être renseigné sur différents sujets, tels les taux de rendement du marché (lesquels sont influencés par les échéances, le facteur de risque, la vendabilité, les dispositions de rachat et les caractéristiques fiscales des différents titres); les divers types de titres qu'il lui est loisible d'acheter, depuis les effets du Trésor (**bills**) jusqu'aux certificats de dépôt; les facteurs qui influent sur la composition du portefeuille et le caractère particulier des investissements dans les caisses de retraite.

BIBLIOGRAPHIE

1. Pour un exposé sur ces dispositions, voir James C. Van Horne, FINANCIAL MANAGEMENT AND POLICY, 2e éd., (Engleewood Cliffs, (N.J.): Prentice-Hall, 1971), ch. 15.

2. C'est William J. Baumol qui, le premier, a appliqué ce modèle au problème de la gestion de l'encaisse dans « The Transactions Demand for Cash: An Inventory Theoritic Approach », QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 66 (novembre 1952): 543. Depuis, un certain nombre d'économistes l'ont développé et perfectionné.

3. Pour le lecteur davantage versé en mathématiques, nous établissons une différence entre l'équation (1), qui représente les coûts totaux globaux, et (C), et nous établissons le dérivatif à 0, pour obtenir:

   1) $\frac{dP}{dC} = i/2 - \frac{bT}{C^2}$

   2) $\frac{i}{2} = \frac{bT}{C^2}$

   3) $C^2 = \frac{2bT}{i}$

   4) $C^* = \sqrt{\frac{2bT}{i}}$

4. ARONSON, Richard et SCHWARTZ, Eli, IMPROVING CASH MANAGEMENT IN MUNICIPAL GOVERNMENT, Management Information Service Reports, vol. 1, no LS6 (Washington (D.C.): International City Management Association, 1969). Cet article suit un autre article de Aronson, « The Idle Cash Balances of State and Local Governments: An Economic Problem of National Concern, » JOURNAL OF FINANCE 23 (juin 1968): 499-508.

5. MILLER, Merton H et ORR, Daniel, « A Model of the Demand for Money by Firms », QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 80 (août 1966): 413-35.

6. La valeur optimale de z, soit le point de sécurité auquel on doit revenir, est la suivante:

   $$Z = \sqrt[3]{\frac{3b\sigma^2}{4i}}$$

   lorsque:
   b = coût fixe par transaction de conversion
   σ^2 = variance des mouvements d'encaisse quotidiens (mesure de dispersion)
   i = taux quotidien d'intérêt des valeurs négociables

   La valeur optimale de h est simplement 3z. Une fois les limites de contrôle établies, le modèle minimise les coûts totaux (coûts fixes et coût d'option) de la gestion de caisse. Ici encore, on suppose que les mouvements de l'encaisse sont sporadiques. Le solde de caisse moyen ne peut pas être déterminé d'avance avec exactitude, mais il se situe autour de (z h)/3. Au fur et à mesure qu'on acquiert de l'expérience, le calcul devient plus facile.

7. MALDONADO, Rita M. et RITTER, Lawrence S., « Optimal Municipal Cash Management: A Vase Study », REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS 47 (novembre 1971): 384-388. Les auteurs ont vérifié ces modèles en les appliquant à la ville ainsi qu'au comté de Honolulu et ils ont constaté que le modèle Miller – Orr a donné lieu à un solde de caisse moyen quatre fois plus important que le solde prévu avec le modèle de la quantité économique de commande.

8. VAN HORNE, James C. a fait une analyse plus détaillée de ces facteurs dans THE FUNCTION AND ANALYSIS OF CAPITAL MARKET RATES (Englewood Cliffs, (N.J.): Prentice-Hall, Inc., 1970).

9. Pour un exposé plus détaillé sur ces instruments, voir Federal Reserve Bank of Cleveland, MONEY MARKET INSTRUMENTS (Cleveland: Federal Reserve Bank of Cleveland, 1970)

10. L'émission d'obligations pour une construction entraîne souvent d'autres surplus. En règle générale, on ne doit pas les placer dans des titres à long terme à cause des prix du marché.

11. Un grand nombre de municipalités basent leur régime de retraite sur la sécurité sociale; elles y ajoutent d'autres dispositions, comme celles que nous avons décrites précédemment, pour en arriver à de meilleurs avantages.

12. Voir, à titre d'exemple, Bank Administration Institute, MEASURING THE INVESTMENT PERFORMANCE OF PENSION FUNDS (Park Ridge Ill., Bank Administrative Institute, 1968); Peter O. Dietz, PENSION FUNDS: MEASURING INVESTMENT PERFORMANCE (New York: The Free Press, 1966); et THE INSTITUTIONAL INVESTOR 5 (août 1971), numéro spécial sur les caisses de retraite.

Chapitre XIV

La gestion financière

> « Nous ne devons pas nous laisser subjuguer par les slogans et les belles phrases, car ce ne sont pas les qualificatifs mais le nom réel des choses qui est vraiment important, de même que ce n'est pas le nom d'une action mais ses résultats qui nous intéressent ».*
>
> Calvin Coolidge

Il existe dans le Midwest américain une ville de 70 000 habitants qui subit régulièrement de courtes périodes de gel: les rues sont alors recouvertes de verglas. Jusqu'au début des années '70, il était fréquent que des automobilistes perdent le contrôle de leur véhicule durant ces périodes froides, car on ne répandait ni sel, ni sable dans les rues. Lorsqu'on demanda au maire de l'époque pourquoi il ne faisait pas corriger cet état de fait par le service de la voirie, il répondit: « C'est Dieu qui envoie le verglas, c'est à lui de le faire disparaître . . . ». Aux élections suivantes, il ne fut pas réélu.

Cette anecdote illustre bien l'importance d'être à l'écoute de l'ensemble des besoins de la population, même dans les domaines qui ne semblent pas être prioritaires.

Pour épandre du sable ou du sel dans les rues, il faut de l'argent, des entrepôts, de l'équipement et du personnel (si, évidemment, l'épandage n'est pas accordé par contrat à l'entreprise privée). Dans notre petite histoire, il semble bien que le maire n'était préoccupé que par ses contraintes budgétaires. Les électeurs, dont les priorités ne sont pas nécessairement les mêmes, s'en sont d'ailleurs souvenus. Il en ressort donc qu'il faut toujours envisager l'efficacité dans une perspective communautaire globale: c'est ce principe qu'il faudra garder présent à l'esprit tout au long de la lecture des pages qui vont suivre.

Ce chapitre complète les deux qui l'ont précédé (« la gestion de la dette » et « la gestion de l'encaisse ») et sert d'introduction aux deux qui le suivront (« la comptabilité

---

* (traduction libre).

municipale » et « le budget d'investissement »). On y traitera de la gestion des stocks, des achats, des programmes d'assurances et des pensions de retraite. De plus, on insistera tout au long de ce chapitre sur les techniques modernes de gestion en incluant les méthodes mathématiques à cause, précisément, de leur grande efficacité.

La gestion des stocks

Dans le passé, la gestion des stocks consistait principalement à dresser une liste des terrains, des immeubles et de l'équipement appartenant à la ville, à en déterminer l'emplacement et la valeur et, parfois, à veiller à ce qu'ils soient assurés de façon appropriée. On savait bien que le responsable des achats devait faire face à des problèmes d'inventaire lorsqu'il devait déterminer les quantités à acheter et qu'il devait faire acheminer les livraisons en temps opportun. Toutefois, les méthodes utilisées ne permettaient pas toujours d'atteindre une efficacité optimale, car la théorie sous-jacente au contrôle des stocks n'était pas toujours bien comprise.

On peut définir le stock inventorié en des termes très vastes. On le conçoit généralement comme un amas de matériel de bureau, de livres, d'aliments, de produits chimiques ou de quincaillerie. Toutefois, dans un sens encore plus large, l'encaisse de la municipalité fait également partie des stocks, tout comme le nombre de machines, l'espace de fonctionnement et le nombre d'employés d'un service. Souvent, on peut même dire que le nombre de personnes qui font la queue au comptoir d'un service municipal quelconque, ainsi que la quantité d'automobiles qui attendent à un poste de péage, font aussi partie des stocks, davantage en termes de « passif » que d'« actif ». En fait, on doit considérer les files d'attentes comme un indice de la qualité de la gestion des stocks plutôt que comme une partie intégrante de ces derniers. La théorie des files d'attente, qui provient de la théorie de la gestion des stocks, permet d'analyser et de résoudre les problèmes relatifs aux files d'attente. Nous en ferons l'étude dans ce chapitre.

Aperçu

Nous aborderons le problème de l'évaluation du volume optimal de stock pour les cas où ce stock serait constitué de marchandises qui peuvent être achetées chez des fournisseurs industriels ordinaires. Décrivons tout d'abord la situation où il est admissible que le niveau du stock égale zéro. On peut laisser une telle situation se produire lorsqu'il est possible de se procurer des marchandises chez un fournisseur rapproché qui peut nous les fournir en tout temps et en toute quantité et cela, toujours au même prix unitaire; il faut, de plus, que les frais de commande et le coût d'achat ne varient qu'en proportion de la quantité de marchandises commandées. Mais lorsqu'une de ces conditions n'est pas respectée, le stockage de marchandises devient alors nécessaire afin de réduire les possibilités de pénurie et de diminuer les frais de commande et les coûts d'achat.

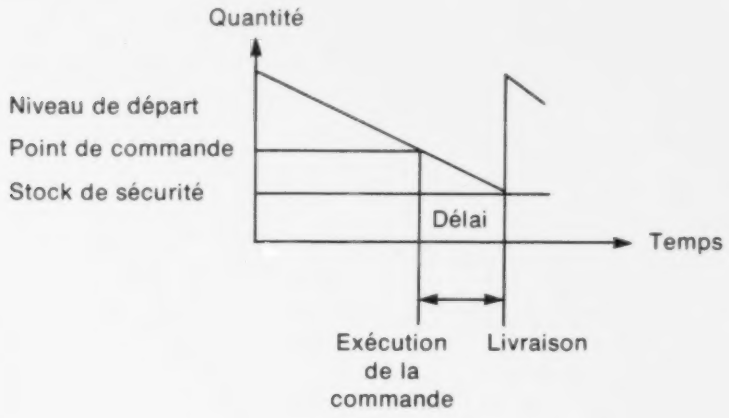
L'illustration 14-1 décrit les variations du volume d'un stock de marchandises quelconques. Au temps zéro, le stock de marchandises est à un niveau élevé. Puis, au fur et à mesure que le temps s'écoule, le stock baisse pour finalement atteindre un niveau tel qu'il devient impérieux de commander de nouvelles marchandises. On appelle ce niveau le « point de commande » et on nomme la période de temps qui s'écoule entre le moment où l'on commande les marchandises et celui où elles arrivent le « délai de réapprovisionnement ». À cause de ce délai, on doit fixer le point de commande à un niveau suffisamment élevé pour que l'écoulement normal des marchandises durant le délai de réapprovisionnement ne fasse pas tomber le stock au-dessous de son niveau de sécurité. Puis, lorsque les nouvelles marchandises arrivent, on les ajoute au stock restant, et le système entreprend un nouveau cycle.

Dans le modèle théorique de la « certitude », la demande (ou l'écoulement des marchandises) est supposée être constante et le délai de réapprovisionnement est censé être

connu avec exactitude, ce qui permet que le niveau du stock restant à la fin d'un cycle soit égal à zéro. Le niveau de départ correspond alors à la quantité économique de commande dont nous parlerons plus loin.

ILLUSTRATION 14-1.

Évolution du niveau des stocks, depuis le niveau de départ jusqu'au point de commande, et délai de réapprovisionnement jusqu'au prochain niveau de départ.



Le stock optimal de sécurité

Il existe plusieurs façons de déterminer le volume du stock de sécurité. On pourrait, par exemple, multiplier le nombre maximal de marchandises qui peuvent être demandées dans une journée, par le nombre maximal de jours que peut compter le délai de réapprovisionnement. Cependant, on doit éviter de se servir de cette méthode car elle ne tient pas compte des coûts de détention du stock de marchandises. Seules les personnes excessivement prudentes et celles qui craignent continuellement les pénuries l'utilisent.

Il existe une méthode beaucoup plus intéressante et rationnelle pour déterminer le stock de sécurité. Elle consiste à évaluer la demande probable durant le délai de réapprovisionnement (on peut se baser, pour ce faire, sur l'expérience passée ou sur une évaluation prospective réaliste) afin de déterminer quelle probabilité de pénurie (ou mieux, quelle certitude de pénurie) on est capable d'assumer, eu égard aux investissements nécessaires pour maintenir différents stocks de sécurité. Rappelons-nous que les sommes d'argent investies pour établir un stock de sécurité ne peuvent plus être disponibles pour d'autres investissements et que le fait de détenir un stock de marchandises entraîne des coûts de détention.

Dans la pratique, la demande et le délai de réapprovisionnement ne sont pas des facteurs constants. Ils peuvent varier de façon imprévue et conduire à des pénuries, c'est-à-dire l'absence d'articles et de marchandises dont on a besoin. Le stock de sécurité sert à réduire la probabilité qui survient de telles pénuries. L'évaluation du volume optimal du stock de sécurité est un des rôles importants de la gestion moderne des stocks. Une telle évaluation exige que l'on compare les prévisions des pertes causées par les pénuries pour divers niveaux de stocks de sécurité, avec les coûts de détention qu'entraînent ces stocks de sécurité.

Voyons brièvement ce que sont les coûts marginaux, les coûts de détention et de commande, ainsi que les coûts de pénurie.

1. Les coûts marginaux sont ceux qu'entraîne le fait de commander une quantité précise de marchandises. Ces coûts excluent la portion des coûts qui aurait été encourue de toute façon, que la commande ait été faite ou non.
2. Les coûts de commande comprennent les coûts de préparation des spécifications et ceux nécessaires à l'obtention des soumissions, les coûts de réception des marchandises, les frais de travail de bureau et de correspondance. Si la marchandise en question est fabriquée par le service des travaux publics, les coûts de commande comprennent alors les coûts d'installation et de démontage.
3. Les coûts de détention incluent les coûts attribuables à la détérioration, à la désuétude, à l'entreposage, au vol, à la manutention, à l'assurance ainsi qu'à l'intérêt implicite sur le capital immobilisé dans les marchandises. Toutefois, il arrive parfois que l'espace d'entreposage occupé par le stock de marchandises ne pourrait pas être utilisé à d'autres fins (tel la location). On ne peut alors parler de coûts de détention car, dans ce cas, les frais d'entreposage sont payés, qu'il y ait des marchandises en stock ou non. Il peut être très difficile dans de tels cas de déterminer les coûts de détention relatifs à l'entreposage, à la distribution et à la manutention des marchandises car, si lesdites marchandises n'étaient pas commandées, on ne réaliserait, à proprement parler, aucune économie car en ne faisant aucune commande, on paie quand même pour l'espace d'entreposage inutilisé et pour le personnel non actif. (Rappelons à cet effet que les coûts de réception de marchandises sont inclus dans les coûts de commande et non pas dans les coûts de détention). Vu cette difficulté de calculer les coûts de détention, il est fréquent qu'on les évalue en termes de pourcentage du coût d'achat. On utilise alors une proportion pouvant aller de 20 à 30% du coût d'achat et on multiplie ce pourcentage par le nombre d'années de détention du stock acheté pour obtenir le coût de détention imputable à la détérioration, la désuétude, au manque à gagner en intérêts, et à l'assurance, tous ces facteurs entraînant des pertes directement reliées au coût d'achat.
4. Lorsqu'un client est contrarié par un retard dans sa commande à cause d'un manque temporaire de marchandises, on fait face à des coûts de « pénurie ». Il est souvent difficile d'évaluer avec précision ces coûts, mais il est par contre très facile d'établir le coût des efforts nécessaires pour se procurer d'urgence l'article manquant.

Le diagramme qu'on trouve à l'illustration 14-2 démontre comment on détermine le niveau optimal du stock de sécurité.

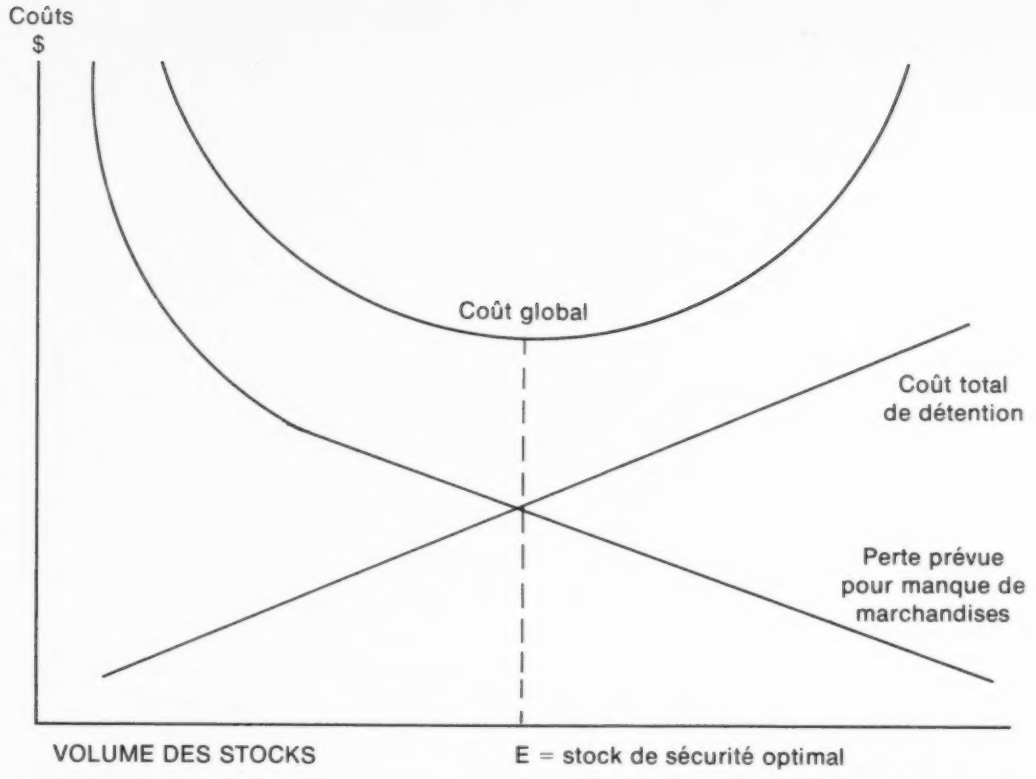
Dans le contexte d'une municipalité, le coût de pénurie sera l'ensemble des pertes encourues par le fait de différer un projet ou de suspendre les activités d'un service en attendant l'arrivée des fournitures nécessaires. Durant la période de pénurie, il se fait un gaspillage de ressources tant humaines que matérielles. De plus, lorsque la pénurie empêche qu'un service quelconque soit fourni, cela peut susciter du ressentiment chez les citoyens et occasionner une perte de revenus. On doit donc analyser l'importance de chaque article du stock inventorié et évaluer en dollars le coût de son éventuelle pénurie, en incluant dans le calcul les coûts implicites de contrariété.

Il est possible d'estimer la probabilité de pénurie pour divers niveaux de stock en étudiant la variance de différentes situations offre/demande de stock observées dans le passé. Cette probabilité est inversement proportionnelle à la dimension des stocks.

Après avoir obtenu la probabilité de pénurie, on pourra faire une estimation de la perte due à la pénurie en multipliant la probabilité de pénurie par le coût de pénurie. On peut évidemment réduire à près de zéro cette éventuelle perte, en entretenant des stocks

ILLUSTRATION 14-2.

Perte prévue en tant que fonction du volume des stocks



plus importants que cela n'est nécessaire pour satisfaire la demande. Cette méthode n'est cependant pas économique car elle entraîne des coûts de détention trop élevés.

Les coûts de détention comprennent les coûts qu'entraînent l'entreposage, les assurances, la détérioration, le vol ainsi que l'intérêt implicite sur le capital immobilisé. Comme la plupart de ces coûts varient en proportion directe de la valeur du stock inventorié, on considère habituellement les coûts de détention comme une fonction ascendante de la grandeur des stocks.

En période d'inflation, il est possible qu'en comparant les coûts de détention à la hausse des prix prévue, on trouve profitable d'entretenir des stocks importants. Toutefois, il faut se rappeler que les prix peuvent tout aussi bien baisser que monter et que les profits reliés à ces stocks gonflés sont de nature spéculative.

La détermination théorique du niveau optimal du stock de sécurité est relativement simple. On a déjà dit qu'à mesure qu'augmentaient les stocks, la perte prévue en pénurie diminue, alors que les coûts de détention augmentent. Le niveau optimal du stock de sécurité se situe donc là où la somme des deux coûts (perte prévue et coûts de détention) est à son minimum. Mathématiquement parlant, le niveau optimal du stock de sécurité se trouve là où les coûts marginaux des fonctions « perte prévue » et « coûts de détention » sont égaux. Dans la pratique, ce sont souvent des ordinateurs qui déterminent le niveau optimal du stock de sécurité. Il n'y a qu'à leur fournir une estimation raisonnable des fonctions « pertes prévues » et « coûts de détention », et ils exécutent le calcul.

Comme plusieurs articles peuvent faire partie des stocks inventoriés, il peut être difficile d'évaluer quelle partie des coûts d'entreposage ou de secrétariat, par exemple, doit être imputée à chacun d'entre eux. Le fait que ces coûts ne puissent être distingués les uns des autres tend à compliquer les calculs. On pourra cependant faire une approximation de ces chiffres assez facilement. Mentionnons, à cet effet, que bien souvent l'efficacité du système de gestion des stocks repose sur le flair de l'évaluateur.

Tout système de gestion des stocks devrait être soumis à une vérification régulière afin de voir s'il fonctionne efficacement. On devrait aussi s'assurer que le responsable des achats n'est pas de collusion avec des fournisseurs pour acheter certains articles en quantité excessive. Il est déjà arrivé que, dans une ville, la collaboration malhonnête entre le responsable des achats et certains vendeurs a conduit à l'achat d'une quantité de produits de nettoyage suffisante pour trois ans . . .

Une petite ville, pour laquelle il ne serait pas économique d'élaborer un programme d'information pouvant déterminer le niveau du stock de sécurité, pourra se servir de méthodes empiriques afin d'évaluer approximativement ce dernier. Ces méthodes sont généralement énoncées en termes de nombre de jours de demande normale. Ces règles ont l'avantage d'être faciles à comprendre et relativement simples à appliquer. Toutefois, il vaut mieux vérifier les données obtenues à l'aide de méthodes plus élaborées, afin d'être certain que l'application de règles empiriques simples conduise à des approximations relativement justes.

La quantité économique de commande (EOQ)

Une fois déterminé le niveau du stock de sécurité, une autre tâche importante de la gestion des stocks consiste à évaluer le montant optimal des commandes de réapprovisionnement. (Le lecteur attentif remarquera que ce problème ressemble beaucoup à celui qui se rapporte au solde de l'encaisse dont nous avons traité au chapitre treize). Ce problème qui est, en termes techniques, celui de la quantité économique de commande se pose en raison de l'existence des coûts de commande. Ceux-ci comprennent les coûts de préparation de la commande, les coûts de correspondance et de travail de bureau requis pour envoyer cette commande, et les coûts de vérification de la commande une fois livrée. On suppose habituellement que ces coûts de commande sont fixes, c'est-à-dire qu'ils varient peu, quelle que soit la dimension de la commande. Par ailleurs, si les coûts de commande sont fixes, plus on commande de marchandises ou d'articles à la fois, plus les coûts de commande par unité, c'est-à-dire par article ou marchandise, tendent à baisser. Toutefois, à un taux donné d'utilisation des articles commandés, la grosseur moyenne du stock inventorié augmente à mesure qu'augmente le nombre d'articles par commande.

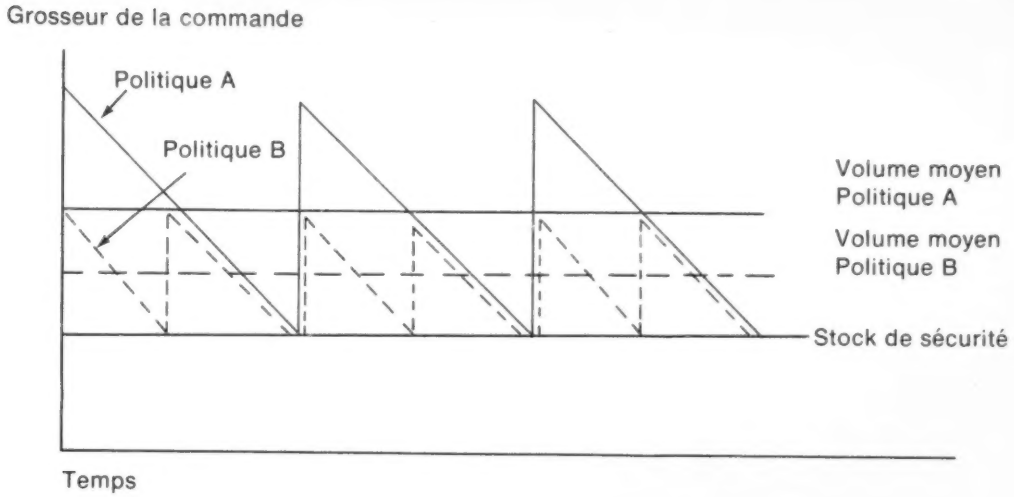
Le diagramme de l'illustration 14-3 montre la relation qui existe entre la dimension des commandes de réapprovisionnement et le niveau moyen du stock inventorié. Suivant la politique de commande A, laquelle suppose qu'on place de grosses commandes de réapprovisionnement, la quantité moyenne de stock dépassant le niveau du stock de sécurité est deux fois plus grande qu'avec la politique de commande B. D'un autre côté, avec la politique A, il y a deux fois moins souvent de commandes; les coûts de commande sont donc coupés de moitié.

Le diagramme laisse voir aussi que le niveau du stock inventorié équivaut approximativement à la demie de la quantité commandée, plus le niveau moyen du stock de sécurité. Si le niveau du stock inventorié augmente avec la grosseur des commandes de réapprovisionnement, les coûts de détention font de même, ceci étant attribuable, comme nous l'avons déjà démontré, au fait que les coûts de détention sont fonction de la taille du stock inventorié.

Ici encore, nous sommes dans une situation où deux types de coûts vont dans des directions opposées: lorsque les commandes sont moins fréquentes mais plus grosses, les

ILLUSTRATION 14-3.

Relation entre la grosseur de la commande et le volume moyen des stocks, selon deux politiques différentes d'approvisionnement.



coûts de commande diminuent tandis que les coûts de détention augmentent. Le diagramme de l'illustration 14-4 permet de visualiser ce problème.

La quantité économique de commande se situe là où la somme des coûts de commande et de ceux de détention est à son minimum. Dans les termes de la théorie économique, la quantité économique de commande correspond au point où les coût marginaux des fonctions « coûts de commande » et « coûts de détention » sont égaux.

Le modèle de la quantité économique de commande a permis d'en arriver à une équation mathématique bien connue, laquelle permet de déterminer la grosseur optimale d'une commande de réapprovisionnement:

$$Q = \sqrt{2\,C_0 D \div C_H} \qquad (1)$$

lorsque:

- Q = Quantité économique de commande (grosseur optimale de la commande de réapprovisionnement).
- C_0 = Coût de commande (par commande).
- C_H = Coût de détention par unité de marchandise commandée et par période de temps (année, mois).
- D = Quantité d'unités de marchandises utilisées durant chaque période.

Exemple:

- D = 110 verges cubes de gravier utilisé par jour.
- C_0 = 20 $ de coût de commande par commande.
- C_H = 0,02 $ de coût de détention par verge cube de gravier par jour.

Solution –

$$Q = \sqrt{2\,(20)\,110 \div .02} = 469 \text{ verges cubes}$$

L'équation peut également être présentée en dollars:

$$EOQ = \sqrt{\frac{2SO}{HU}}$$

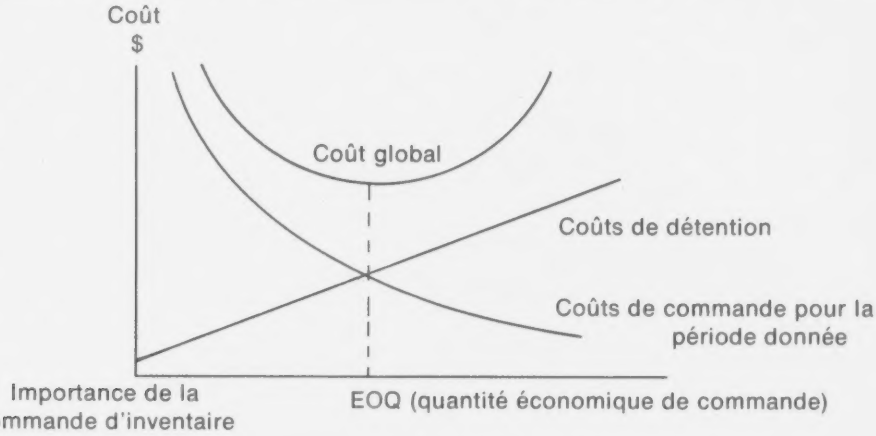
(2)

Lorsque:

S = Utilisation prévue de la marchandise (en dollars) durant la période de temps donnée.
O = Coût de commande par commande.
H = Coût de détention pour la période de temps donnée, exprimé sous forme de taux. (Par exemple, pour une période d'un an, les coûts de détention sont évalués à 24% du prix total des marchandises).
U = Prix d'une unité de marchandise commandée.

ILLUSTRATION 14-4.

Quantité optimale de commande compte tenu des coûts de détention et de commande.



Les deux équations permettent de trouver la quantité économique de commande en termes d'unités de marchandises commandées. Si on retire U de l'équation, EOQ calculera le prix de la quantité économique de commande de réapprovisionnement. Toutefois, il est utile de connaître le prix unitaire des marchandises lorsque des rabais sont offerts sur certaines quantités et lorsqu'on veut calculer leurs effets sur la quantité économique de commande. Ici encore, tous ces calculs peuvent facilement être effectués par un ordinateur.

Tout comme dans le cas de la détermination du niveau optimal du stock de sécurité, le problème de la quantité économique de commande peut être résolu à l'aide de certaines règles fort simples. Celles-ci sont particulièrement utiles pour les petites opérations. Toutefois, ces règles devraient faire l'objet d'une vérification effectuée par une analyse plus élaborée, afin de déterminer si elles permettent d'obtenir des approximations raisonnables de la réalité.

On résout habituellement le problème de la détermination du niveau optimal des stocks d'une façon fort simple (cela étant tout aussi vrai lorsqu'on fait usage de programmes informatiques). On additionne simplement la quantité économique de commande au stock optimal de sécurité. On pourrait, à l'aide d'une méthode plus sophistiquée, calculer simultanément le niveau optimal du stock de sécurité et la quantité économique de commande, puisque la probabilité de pénurie augmente à mesure qu'on s'approche du niveau de stock de sécurité et diminue lorsqu'une commande de réapprovisionnement est livrée. Certains ordinateurs retracent constamment le niveau des stocks inventoriés et commandent de nouvelles marchandises chaque fois que ce niveau franchit certaines limites,

en raison des changements imprévus survenant au niveau de la demande ou de l'usage des marchandises. Mais, étant donné leur coût et leur complexité, ces modèles ne sont utilisables que pour la gestion de grands stocks.

Le choix d'un système particulier de gestion des stocks doit se fonder sur l'efficacité opérationnelle qu'on peut en attendre. En plus des coûts explicites (en argent), on doit tenir compte des coûts implicites que peut entraîner un système de gestion des stocks. Un grand nombre de facteurs qui ne peuvent pas être traduits en dollars influent sur les décisions relatives à la gestion des stocks. Par exemple, les décideurs doivent avoir une connaissance intuitive des aspirations probables de leurs clients et des limites de leur tolérance. Ils doivent tenter d'exprimer ces intuitions en termes de dollars, même si cela est parfois difficile. C'est ainsi qu'ils doivent pouvoir évaluer d'une part, la somme qu'il en coûte de maintenir inactive une équipe de travail qui, par exemple, attend de recevoir le matériel nécessaire pour raccorder des maisons au réseau d'aqueduc et, d'autre part, le coût qui résulte de la perte de l'indulgence des propriétaires et citoyens impatientés qui attendent ce raccordement.

La théorie des files d'attente

Il fut une époque où les Anglais s'enorgueillissaient de leur capacité d'attendre en file, sans jamais perdre patience. Aujourd'hui, les Américains ne semblent pas avoir la même tolérance. Ils sont reconnus pour leur propension à pousser, gesticuler et protester lorsqu'ils font la queue.

Toutes les files d'attente nécessitent qu'on établisse un compromis entre les deux éléments suivants: les coûts et désavantages inhérents au fait que des gens attendent en ligne, et le coût des investissements requis pour faire avancer la file plus rapidement.

On voit couramment des files d'attente aux caisses, aux guichets de billets, au point de départ de parcours de golf et aux remontées mécaniques des pentes de ski. Il existe cependant des files d'attentes plus subtiles: patients éventuels versus le nombre de lits dans un hôpital, rapidité de service versus le nombre de commis, le débit de la circulation routière versus la largeur des rues, etc.

Le problème des files d'attente se complique à cause des fluctuations dans le débit des arrivées qui est marqué par des périodes de pointe et des périodes creuses. Fournir des installations pour remédier aux problèmes causés par les périodes de pointe peut nécessiter un investissement important, d'autant plus onéreux que ces installations seraient sous-utilisées la majeure partie du temps.

Les coûts qu'entraîne la fourniture d'un service doivent être analysés attentivement. L'administrateur municipal qui affirme qu'aucun citoyen n'attendra plus de cinq minutes avant qu'on s'occupe de lui dans un service municipal quelconque, énonce une politique précise au niveau du service en question. Celle-ci sous-tend la reconnaissance des obligations de ce service vis-à-vis des citoyens, des notions de courtoisie et la connaissance des possibilités d'un service de ce type.

Supposons que les responsables de la piscine municipale veulent déterminer le nombre de vendeurs de billets qu'ils doivent engager pour l'été; ils devront fournir à chacun un salaire, une machine pour faire la monnaie, de la monnaie, un certain espace et un guichet. L'administration municipale devra décider des coûts de fonctionnement et de la qualité des services qu'elle juge acceptables, à la lumière des coûts implicites et des inconvénients que subissent ceux qui attendent en ligne.

L'analyse des files d'attente doit tenir compte des distributions de fréquences observables au niveau des taux d'affluence des personnes ou des articles dont il faut s'occuper.

Les arrivées peuvent être parfois espacées, parfois concentrées. Malheureusement, il n'existe aucun moyen d'entreposer le temps mort pour pouvoir s'en servir durant les périodes de pointe. En fait, le principe disciplinaire qui régit la plupart des files d'attente est le suivant: premier arrivé, premier servi (quoique bien souvent, les notables et ceux qui protestent le plus fort obtiennent la préséance).

La longueur de la file d'attente est donc un problème qui relève des probabilités. Pour chaque niveau de qualité d'un service, on doit évaluer les coûts qui seraient entraînés par une éventuelle file d'attente et les comparer au coût du maintien du niveau de la qualité en question. Ces comparaisons et calculs peuvent souvent être exécutés grâce à un programme informatique.

Résumé

La gestion des stocks est bien plus que la traditionnelle liste des terrains, immeubles et équipements appartenant à une municipalité, ou encore, l'énumération des articles que doit acheter le responsable des achats. L'analyse moderne tend à inclure même les files d'attente dans sa définition des stocks. On peut illustrer les caractéristiques générales de la gestion des stocks en citant le problème de la détermination du volume optimal des stocks. La recherche du niveau optimal du stock de sécurité et l'évaluation des coûts de détention et de commande, comme l'estimation des coûts de pénurie, relèvent aussi de la gestion des stocks. De plus, une fois que le niveau optimal du stock de sécurité est déterminé, on doit évaluer le volume optimal de la commande de réapprovisionnement. Ici encore, ce sont les méthodes d'analyse de gestion des stocks qui résolvent le problème, du fait qu'elles fournissent des méthodes rationnelles pour calculer la quantité économique de commande. La théorie de la gestion des stocks fournit aussi des méthodes mathématiques afin qu'on puisse faire face aux problèmes que peuvent susciter les files d'attente.

Il appert donc que la gestion moderne des stocks utilise maintenant plusieurs techniques mathématiques, y compris celles de la théorie des files d'attente, sans pour autant reléguer au passé les règles très simples et le bon sens.

Les achats

Le travail du responsable des achats est extrêmement exigeant, car c'est sur cet employé que repose l'organisation des achats de nombreux services. De plus, ses fonctions le forcent souvent à contrecarrer les désirs des superviseurs de services qui souhaitent pouvoir contrôler eux-mêmes leurs achats, en dépit du fait qu'il en résulterait des coûts de décentralisation très importants. Il apparaît évident que la plupart des services ne peuvent pas se permettre d'affecter à temps plein des employés aux achats. De plus, la centralisation permet d'éviter la duplication des installations en plus de permettre que soient achetés à rabais les articles qui sont utilisés par plusieurs services.

Les principales tâches de l'acheteur

Le responsable des achats doit:

1. Connaître à fond les sources d'approvisionnement;
2. Comprendre le mécanisme des prix, les pratiques commerciales et la situation du marché;
3. Connaître les statuts et règlements qui régissent les appels d'offres;
4. Établir un système qui assure que les rabais sont effectivement accordés, que la qualité de la marchandise est vérifiée, que cette marchandise est bien reçue et entreposée, et que les livraisons sont rapides;
5. Pouvoir transiger de façon efficace, tant avec les vendeurs et les entrepreneurs qu'avec les divers services municipaux;

6. Disposer de l'autorité voulue pour recevoir les soumissions qui seront basées sur des spécifications qu'il aura lui-même contribué à formuler.

Dans bien des cas, il est souhaitable que le responsable des achats contrôle certains services centraux, tels ceux de la reprographie, de l'expédition du courrier et de l'entreposage.

Le responsable des achats envoie des avis aux fournisseurs et il émet ses appels d'offres. De plus, il doit être conscient que le prix de vente le plus bas n'est intéressant que si la qualité du produit et la réputation de l'entreprise concernant sa capacité à fournir la marchandise dans les délais impartis sont jugées acceptables. Il doit également être en mesure d'accélérer l'expédition des marchandises et savoir comment réduire les frais de transport. Il doit encore savoir comment faire pour s'approvisionner en cas d'urgence, tout en incitant les services à lui faire part de leurs besoins assez longtemps à l'avance, afin de réduire les risques de pénurie. Le responsable des achats verra, de plus, à ne pas encombrer ses fournisseurs de paperasserie, en leur faisant plutôt parvenir des formulaires de commande simples et complets. Il prendra les arrangements voulus pour vérifier la qualité de la marchandise à l'usine du fournisseur, afin d'éviter les frais de transport inhérents au retour des articles de qualité inférieure. De plus, si les livraisons s'étendent sur une longue période et si des restrictions budgétaires empêchent le paiement immédiat, il devra pouvoir négocier des modalités de crédit satisfaisantes. Le responsable des achats ne doit jamais accepter que le fabricant ajoute à la commande des unités de remplacement, à moins que le besoin en soit évident et qu'il soit possible de les obtenir à bon prix. À un autre niveau, il participe aux diverses phases de la planification budgétaire, afin de connaître à l'avance les besoins futurs et de pouvoir contacter à l'avance les fournisseurs. Enfin, il prévoit les conséquences de l'inflation, utilisant un modèle de gestion des stocks qui permet de comparer les coûts de détention aux éventuelles économies sur les prix d'achats futurs.

Il convient de glisser ici quelques mots sur les coûts d'origine, car on est trop facilement porté à croire qu'ils représentent la valeur des marchandises. Cette valeur est la chose la plus importante à considérer lorsqu'on prend une décision. Les coûts d'origine, pour leur part, sont habituellement peu pertinents, voire même trompeurs. Quiconque a déjà vécu en période d'inflation sait très bien que pour acheter aujourd'hui l'équivalent de ce qu'il possède déjà, il lui faudrait débourser beaucoup plus qu'il ne l'avait fait au moment de l'achat. Par exemple, une maison achetée à 20 000 $ en 1970 aurait probablement coûté 30 000 $ en 1973. Ainsi, penser uniquement par rapport aux 20 000 $ de 1970 peut causer des problèmes: en effet, une assurance de 20 000 $ ne serait plus suffisante en 1973, et accepter de vendre pour 20 000 $ en croyant pouvoir acheter au même prix une maison équivalente pourrait conduire à d'amères désillusions.

Avec le temps, le coût d'origine d'une marchandise devient de moins en moins significatif. On ne peut donc s'y fier qu'à court terme. Le responsable des achats est censé connaître les coûts en vigueur sur le marché, ainsi que les coûts de détention et de pénurie. Une fois calculés, ces coûts devraient être mis à jour régulièrement afin que le système de gestion des stocks maintienne son niveau de rendement.

Le responsable des achats doit aussi systématiser certaines parties importantes de ses fonctions. Ainsi, il peut utiliser des formulaires à copies multiples numérotées pour faire ses commandes, en fournir une copie au fournisseur, en insérer une autre aux dossiers du service des achats, en donner une au service de la comptabilité et une dernière au commis à la réception des marchandises. S'il enregistre aux endroits appropriés les numéros de facture et s'il effectue sa classification correctement, le responsable des achats pourra facilement retracer les autorisations appropriées, vérifier leur concordance avec les commandes et la liste des marchandises reçues. Le responsable des achats doit aussi élaborer et superviser le système de réapprovisionnement des stocks en plus

de maintenir à jour les registres soumis à une vérification régulière. Bref, la tâche du responsable des achats est aussi complexe qu'importante.

Problème: 1) Faut-il remplacer d'un seul coup tout un groupe d'articles, ou les remplacer au fur et à mesure que chacun d'entre eux fait défaut?

Ce problème s'est posé pour la première fois dans le cadre d'un programme d'entretien préventif. On a alors découvert qu'il coûte moins cher de remplacer tout un ensemble d'ampoules électriques que de les remplacer à l'unité, étant donné les rabais accordés sur l'achat de grandes quantités et l'efficacité qui en résultait au niveau de la répartition des heures de travail. La même situation prévaut pour l'achat et l'entretien de parcs de stationnement ou de machines de bureau telles que les machines à écrire ou à calculer. Mais habituellement, il ne faut pas uniquement décider si on fait le remplacement en série ou par unité; il faut aussi décider, le cas échéant, à quel moment il faut faire le remplacement en série. Pour résoudre ce dernier problème, il faut tout d'abord établir une norme minimale de rendement pour chacun des articles à remplacer, puis faire entrer en ligne de compte les rabais sur l'achat en quantité, la durée probable pour chaque article ainsi que le coût d'immobilisation du capital.

Il est à noter que ce type de problème se prête bien au traitement informatique.

Problème: 2) L'achat selon le coût global

La méthode de l'achat selon le coût global, que l'on désigne souvent comme l'achat selon le moindre coût (par rapport à l'achat selon la soumission la plus basse), s'avère utile lorsqu'il s'agit d'analyser les soumissions relatives à l'achat de matériel lourd, domaine qui présente de nombreux problèmes.

Pour appliquer la méthode de l'achat selon le coût global, il faut faire en sorte que les fournisseurs incluent dans leur offre non seulement le prix de vente du matériel, mais aussi la garantie d'entretien la plus élevée possible, ainsi que le prix minimal qu'ils s'engagent à payer pour racheter le matériel après une certaine période de temps fixée à l'avance. Il peut arriver, par contre, qu'il soit plus avantageux de charger les employés du service des travaux à l'entretien. Dans ce cas, le fournisseur s'engagerait à rembourser les frais d'entretien qui dépasseraient la limite supérieure de la garantie.

Voici un exemple d'achat selon le coût global. Trois fournisseurs ont soumis une offre pour une pièce d'équipement lourd quelconque:

Fournisseur	Prix d'achat	Garantie d'entretien de cinq ans	Prix de rachat
A	23,000 $	11,000 $	2,000 $
B	30,000	5,000	15,000
C	26,000	12,000	10,000

Le fournisseur C a précisé que sa garantie de cinq ans est répartie de telle façon qu'à chaque année il assume les frais d'entretien jusqu'à concurrence de 800 $ multiplés par l'âge de l'équipement. Les fournisseurs A et B ont, pour leur part, réparti leur garantie de façon uniforme durant la période de cinq ans (soit 2 200 $ par année dans le cas de A et 1 000 $ par année pour B). Supposons que la ville utilise un taux d'escompte de 20% dans l'analyse d'une telle décision. On peut alors calculer le coût global de chaque soumission, en termes de la valeur actuelle, selon la formule suivante:

$$K = P + \left[\sum_{i=1}^{5} R_i \left(\frac{1}{1.2}\right)^i \right] - T \left(\frac{1}{1.2}\right)^5 \quad (3)$$

lorsque
K = valeur actuelle nette
P = prix d'achat
R_i = frais d'entretien pour l'année i
T = prix de rachat

Donc

Fournisseur	Prix d'achat	+	Frais d'entretien en valeur actuelle	−	Prix de rachat valeur actuelle	=	Valeur nette actuelle
A	23 000 $		6 579 $		804 $		28 775 $
B	30 000		2 991		6 029		26 962
C	26 000		6 318		4 019		28 299

L'offre du fournisseur B est donc celle qui est, au total, la moins dispendieuse. Pourtant, on n'aurait pas choisi ce fournisseur si on n'avait considéré que le coût d'achat. C'est un des avantages de la méthode de l'achat selon le coût global que de permettre aux fournisseurs qui ont des produits de qualité, qui nécessitent donc moins de frais d'entretien et qui obtiennent un meilleur prix de revente, de pouvoir présenter des soumissions très concurrentielles.

Problème: 3) Obtenir de l'aide

Une très petite ville peut envisager la possibilité de s'associer avec d'autres petites municipalités afin qu'ensemble elles puissent s'offrir, moyennant un partage des coûts, les services d'un responsable des achats. Une telle entente, appelée coopération horizontale, permet souvent de réduire les coûts de façon significative, tout en améliorant la qualité des services.

Il faut toutefois considérer plusieurs éléments avant de décider de s'associer avec d'autres villes. Voici quelques questions importantes concernant la coopération horizontale et ses conséquences. Il faut les envisager avant d'arrêter sa décision:

1. La qualité des services sera-t-elle comparable à celle dont la ville jouit déjà?
2. Est-ce que la ville pourra exercer un contrôle sur le service des achats en contrôlant la planification et la formulation des spécifications communes, ainsi que la disponibilité du service?
3. Pourra-t-on éviter certains problèmes tels que les conflits de travail?
4. Pourra-t-on trouver une base d'entente convenable pour le partage des coûts?

Dans plusieurs villes, les citoyens craignent que les formules coopératives entraînent une perte d'autonomie. L'autonomie peut toutefois conduire à une coûteuse fragmentation des services.

On a constaté que les villes désireuses de mettre en commun leurs services d'achat s'entendaient difficilement sur l'élaboration de spécifications communes. Aussi, pour asseoir le projet de coopération horizontale sur des bases solides, il est sage de débuter avec un projet pilote qui ne met en jeu que l'achat en commun de deux ou trois articles. Si l'expérience se révèle satisfaisante, on pourra ajouter d'autres articles au projet pilote. On doit aussi établir une entente équitable de répartition des coûts et tenir à jour des dossiers détaillés, afin de connaître quelle fraction de ces coûts doit être imputée à chacun des partenaires.

Un avantage des programmes de coopération horizontale réside dans le fait qu'ils permettent l'échange d'idées et de personnel. Ainsi, les différentes solutions aux problè-

mes communs des municipalités peuvent être comparées et discutées, ce qui permet aux employés d'acquérir une expérience et une formation nouvelle en travaillant avec les experts des autres villes.

Il n'est pas nécessaire que la coopération se fasse uniquement sur un plan horizontal, comme dans le cas du partage contractuel de différents services. Parfois, il est préférable que la collaboration soit verticale, soit, par exemple, avec le comté. Ceci se fait habituellement sur une base de tarifs. La coopération verticale peut être avantageuse car le comté est plus vaste et plus apte à inciter plusieurs municipalités à coopérer. On peut donc réaliser des économies d'échelle au niveau de la formation et de l'utilisation du personnel.

Évidemment, toutes les villes peuvent conclure des contrats sur base de tarifs, soit avec l'industrie privée, soit avec le comté ou un district spécial, afin de s'assurer la fourniture de certains services. Ceux-ci peuvent être, entre autres:

1) l'éclairage des rues (y compris l'élaboration, l'installation et l'entretien du système);
2) les services d'enlèvement des ordures et les services d'hygiène;
3) les services de santé, y compris l'échange d'information et la maintenance relative aux ambulances, aux hôpitaux et aux services de santé;
4) l'évaluation foncière et la perception des impôts;
5) l'approvisionnement en eau;
6) les services de police;
7) les services de voirie: réparation et nettoyage des rues, enlèvement de la neige.

Résumé

La difficulté de la tâche du responsable des achats réside dans le fait qu'il doit établir et maintenir un équilibre entre les avantages de la centralisation et les besoins variés des différents services. Il est responsable d'un certain nombre de fonctions bien définies, depuis la connaissance approfondie des sources d'approvisionnement jusqu'à l'autorité de recevoir des soumissions basées sur des spécifications particulières. Le responsable des achats exerce aussi une multitude d'autres fonctions, comme celle de s'assurer de la bonne réputation des compagnies soumissionnaires, d'obtenir des modalités de crédit appropriées pour les livraisons échelonnées sur une longue période de temps, etc. En période d'inflation, il doit porter une attention particulière aux différents facteurs des coûts, tout en se rappelant qu'il ne faut pas se fier outre mesure aux prix d'origine qui peuvent se révéler de mauvais guides. De plus, le responsable des achats doit régler d'autres problèmes tels que la question de remplacement en série ou à l'unité de certains articles, les achats selon le coût global et la coopération horizontale avec d'autres municipalités. Dans l'ensemble, partout où la chose est possible, il doit se servir d'une approche de gestion méthodique.

Gestion du risque et du portefeuille d'assurances

Au début des années '70, deux éminents analystes de l'assurance ont résumé, en se basant sur un questionnaire auquel ont répondu 1 709 villes, les principales caractéristiques d'un programme municipal type de gestion du risque:

« D'après notre questionnaire, les principales caractéristiques des municipalités seraient les suivantes. Elles emploient un administrateur à temps partiel qui, sous la responsabilité du gérant municipal, s'occupe de la gestion des assurances, mais qui n'a aucun programme de sécurité (ou de prévention) officiel à respecter. Elles n'ont pas de politique officielle en matière d'assurances, ni même de manuel traitant de ces dernières. Elles choisissent leurs assurances par l'intermédiaire d'un système d'appels d'offres avec spécifications précises. Elles s'assurent contre tous les risques de pertes possibles et

*ne recourent qu'aux compagnies d'assurances privées (***stock insurance compagnies***). Elles révisent annuellement leur programme d'assurance et n'ont pas de police d'assurance-responsabilité complémentaire et excédentaire (***umbrella or excess liability policies***), en dépit du fait qu'elles ne jouissent pas de l'immunité gouvernementale* »[3].

On devine facilement, à la lecture de cette description, qu'il se fait un gaspillage considérable de ressources dans le domaine des assurances au niveau municipal, et qu'on y comprend très mal les principes de la gestion du risque.

Vue générale

La gestion du risque est un domaine extrêmement vaste.Elle exige que l'administrateur qui en est responsable ait une bonne connaissance de la loi et des pertes que peut encourir la municipalité au chapitre des propriétés et des réclamations en responsabilité. De plus, le responsable de la gestion du risque doit comprendre la différence qui existe entre une couverture optimale et une couverture maximale. Il doit aussi pouvoir évaluer, en termes économiques, les programmes d'assurance et de prévention. Même si l'on est assuré, il est toujours utile d'avoir un bon programme de sécurité, ne serait-ce que pour susciter une réduction des primes.

À l'intérieur même de son organisation, le responsable de la gestion du risque dispose généralement d'experts qu'il pourra consulter au sujet de ses programmes de prévention et de sécurité. En effet, le personnel du service d'incendie connaît bien les causes des sinistres et sait comment les prévenir. La police a la même compétence relativement au vol et au vandalisme. Le comptable municipal, qui a peut-être déjà exercé des fonctions de vérificateur, sait comment empêcher les détournements de fonds; le personnel des travaux publics connaît l'état des bâtiments et sait comment les entretenir; les gardiens d'édifices connaissent très bien les situations non sécuritaires et les diverses pratiques dangereuses; les avocats de la ville connaissent les types d'incidents qui ont déjà donné lieu à des poursuites. En plus de consulter ces experts, le responsable de la gestion du risque doit aussi informer les employés que la prévention est une préoccupation que tous doivent partager et qu'elle est essentielle pour que règne une atmosphère de sécurité. De plus, la création de comités pour veiller sur la sécurité des employés est une mesure qu'on ne peut que trop recommander.

Cependant, il faut bien se rendre à l'évidence: quel que soit le soin qu'on mette à les éviter, des incidents se produiront inévitablement. On doit donc prévoir les dispositions qui permettent, le cas échéant, de rétablir la situation lorsqu'une perte quelconque survient. La ville peut, à cet effet, se doter d'un programme approprié d'assurance. Toutefois, il faut comprendre la logique qui sous-tend la théorie de l'assurance. Celle-ci implique que la valeur prévue des primes versées doit dépasser la valeur des pertes probables ou prévues car, en définitive, la compagnie d'assurances doit rémunérer ses vendeurs et ses agents, encourir des frais administratifs, rembourser des réclamations et, puisqu'elle est en affaires, tenter de faire des gains sur son capital investi. Cependant, même si d'un point de vue strictement monétaire, l'assurance constitue de prime abord un « mauvais placement », le détenteur d'une police peut néanmoins avoir de bonnes raisons de s'assurer car, ce faisant, il minimise l'ampleur de l'éventuelle perte (ses primes). On sait que l'effet psychologique négatif de la grande perte serait beaucoup plus important que celui causé par le paiement des primes. Ainsi, les programmes municipaux d'assurance doivent comparer les « regrets » que causeraient une perte importante avec le coût des primes. Dans un langage plus théorique, une police d'assurance rationnelle a pour objectif de minimiser les « regrets » nets.

Les règles de la gestion du risque

Deux grandes règles régissent la gestion rationnelle des assurances. Premièrement, il faut s'assurer contre les sinistres importants et aussi contre les petites pertes qui

peuvent se répéter fréquemment. Deuxièmement, lorsque le même risque se répète souvent, ou est inhérent à une situation donnée, l'autoassurance est toute indiquée.

Ross et Gerber conseillent de s'assurer seulement contre les pertes majeures: « La ville ne doit s'assurer que contre les sinistres qui peuvent la situer dans une impasse. Elle doit, de plus, faire le meilleur emploi possible des franchises et des couvertures complémentaires »[4]. En d'autres termes, des pertes de 500 $, 1 000 $ ou 5 000 $, même si elles sont ennuyeuses, n'ont aucune importance réelle, à moins qu'elles soient le signe d'une faiblesse au niveau du programme de prévention.

Ce qui constitue une bonne couverture pour un individu n'est pas nécessairement approprié pour une ville car cette dernière dispose de beaucoup plus de ressources pour pallier à un sinistre, notamment:

1. l'aide fédérale en cas de désastre;
2. un fonds spécial pour pallier aux sinistres;
3. l'étalement des remboursements obligatoires sur une période, par exemple, de dix ans;
4. les émissions d'obligations;
5. la levée de taxes spéciales;
6. les dons de groupes ou de citoyens;
7. d'autres ressources particulières à chaque municipalité, comme la mise en commun des risques avec d'autres villes.

De plus, la municipalité possède un grand nombre d'immeubles et de voitures (et non pas seulement un ou deux, comme ce peut être le cas d'un individu), ce qui fait que si elle ne paie pas de primes, par exemple sur ses 50 immeubles, le montant qu'elle économise ainsi chaque année lui permettra d'en construire un nouveau, s'il y en a un de détruit par le feu. Le même principe s'applique à l'assurance-collision pour son parc de stationnement. Avec 50 voitures, le risque annuel équivaut à celui qu'encourt le propriétaire d'une seule voiture sur une période de 50 ans. Alors, si les primes annuelles excèdent de beaucoup les pertes annuelles prévues, la ville n'a aucun intérêt à assurer ses véhicules contre les collisions.

Donc, dans l'ensemble, la ville jouit d'une meilleure position financière qu'un individu. Lorsque les pertes prises une à une sont minimes, la ville estime probablement que l'autoassurance est plus avantageuse car, en définitive, une proportion variant de 30 et 50% du coût des primes sert uniquement à défrayer les dépenses d'administration et les commissions des vendeurs. En s'autoassurant la ville peut diminuer le montant de ses frais d'administration et elle n'a pas à payer de commissions.

Voici quelques règles qui peuvent être utiles lorsqu'on désire s'assurer contre les catastrophes importantes, tout en privilégiant l'autoassurance pour les pertes mineures qui ne risquent pas de se reproduire souvent:

1. Ne pas assurer contre les dommages à la propriété les abris dans les parcs, les gradins des stades, les piscines, les remises à outils, les salles d'aisance et les autres installations du genre;
2. Ne pas assurer l'équipement roulant contre les collisions;
3. Signer des polices d'assurances qui comportent des franchises importantes;
4. Souscrire des assurances immobilières excédentaires.

On ne doit pas assumer une trop grande proportion du risque par un seul assureur, une perte dite « catastrophique » pour une ville moyenne peut être désastreuse pour

une compagnie d'assurances de taille modérée et peut épuiser les réserves financières de cette dernière[5]. D'autre part, voici ce que dit J.D. Todd au sujet de la couverture excédentaire:

> *« Les polices d'assurances immobilières excédentaires (c'est-à-dire, celles qui assurent la partie des pertes qui est supérieure, selon le cas, à 50 000 $, 100 000 $, etc.) sont beaucoup plus faciles à obtenir aujourd'hui qu'il y a dix ans. Celles-ci permettent parfois de réaliser des économies substantielles. Toutefois, pour faire le maximum d'économies avec ce genre de couverture, il ne faut pas se contenter de comparer les primes des assurances pleine couverture avec les différents planchers des couvertures excédentaires. Les taux des bureaux d'évaluation et ceux de l'état ne sont pas applicables aux couvertures excédentaires dont le plancher est supérieur à 100 000 $, mais les assureurs les utilisent quand même, avec d'autres données, pour calculer le taux des couvertures excédentaires. Si les taux initiaux du bureau sont déjà bas, les rabais de taux pour les couvertures excédentaires ne seront pas très importants, puisqu'ils s'appliquent comme pourcentages du taux initial ».*

Afin de s'assurer qu'elle paiera le plus bas taux possible pour ses assurances à couverture excédentaire, la municipalité devrait d'abord accomplir les étapes suivantes:

1. *Se renseigner au sujet du tarif des polices pleine couverture en vigueur au* ***State Rating Bureau****;*
2. *S'informer auprès du* ***Rating Bureau*** *des mesures à prendre pour réduire les taux actuels;*
3. *Comparer les pertes annuelles des cinq dernières années, selon les diverses franchises.*

Pour les assurances excédentaires de responsabilité civile, on accorde des rabais pour les franchises de moins de 5 000 $. De plus, les municipalités peuvent bénéficier d'ajustements de taux dépendant de leurs antécédents et lorsqu'elles paient un certain montant minimal de primes (ex.: 1 200 $ pour les deux dernières années au Texas). Lorsque leurs taux sont fixés selon la qualité de leur dossier, les villes ont donc avantage à mettre sur pied un service efficace de sécurité et de prévention. D'autre part, au-delà d'un certain montant de primes (1 000 $ au Texas), on accorde des rabais sur ces dernières[5].

L'économie en matière d'assurance

Les villes ont des ressources limitées: les taxes ne peuvent être augmentées que jusqu'à la limite de tolérance des citoyens. Conséquemment, les budgets doivent refléter une volonté d'économie s'inscrivant dans des politiques et procédures spécifiques. Que peut-on faire alors pour réduire le coût des programmes d'assurance? Voici quelques étapes importantes à suivre:

1. Élaborer des programmes efficaces de prévention.
2. Inscrire dans les polices d'assurance des clauses relatives aux franchises.
3. Prendre des polices d'assurance-incendie avec une clause de règle proportionnelle.
4. Utiliser des assurances à couverture excédentaire.
5. Mettre sur pied un fonds d'autoassurance par capitalisation.
6. Prendre des polices d'assurance valides pour une période de trois à cinq ans afin d'obtenir des rabais sur les primes.
7. Éliminer les chevauchements de couvertures.
8. Déterminer comment est établi le taux des primes d'assurance-incendie et prendre des mesures pour le faire baisser.
9. Maintenir d'excellents registres concernant les pertes afin de pouvoir étayer les demandes d'amélioration des taux.
10. Démontrer une volonté de coopération avec l'assureur.

11. Utiliser des polices globales et des polices spéciales pour les municipalités.
12. Obtenir des soumissions d'assureurs concurrents.
13. Découvrir quels sont les avenants qu'on peut obtenir gratuitement.

Examinons maintenant de plus près quelques-unes de ces recommandations.

Les clauses de règle proportionnelle

Les clauses de règle proportionnelle permettent de réduire les primes d'assurance, mais on doit les utiliser prudemment, afin d'éviter de n'être pas assez couvert. En vertu de ces clauses, la valeur nominale pour laquelle une ville assure certains biens doit représenter un pourcentage stipulé de la valeur réelle de ces derniers, si la ville veut bénéficier d'un plein remboursement en cas de pertes partielles.

Le remboursement des pertes partielles se fait d'après le ratio « valeur nominale de l'assurance/pourcentage stipulé ». Supposons, à titre d'exemple, que la ville A prend une police qui comprend une clause de règle proportionnelle avec un pourcentage minimal de 80% sur une propriété donnée. Celle-ci vaut 100 000 $ tandis que sa valeur nominale est de 80 000 $. S'il survient une perte partielle de 20 000 $, la ville sera remboursée selon cette formule:

valeur nominale assurée × montant de la perte = recouvrement maximal de la couverture stipulée.

soit, dans notre exemple:

$$\frac{80{,}000\ \$}{100{,}000\ \$ \times 80\%} \times 20{,}000\ \$ = 20{,}000\ \$$$

Supposons que la ville B prend le même genre de police, mais que la valeur de la propriété a augmenté à 125,000 $ sans que la ville n'ait accrû sa couverture. Alors:

$$\frac{80\,000\ \$}{125\,000\ \$ \times 80\%} \times 20\,000\ \$ = \frac{80}{100} \times 20\,000\ \$ = 16\,000\ \$$$

La ville B ne recouvrera donc que 16 000 $, soit 80% de la valeur de la perte.

Les soumissions

Bon nombre de villes réalisent des économies substantielles au chapitre de leurs primes d'assurance en faisant des appels d'offres. Lorsqu'on n'a pas recours à ce système, il peut arriver que certains assureurs ne tentent pas de vendre leurs polices parce qu'ils craignent que les contrats soient accordés par « patronage », tandis que certains autres assureurs peuvent essayer d'exercer des pressions politiques sur les responsables. Les appels d'offres empêchent de genre de choses d'arriver. Ils obligent aussi le responsable à préparer des spécifications précises et à se familiariser avec les types de risques qui nécessitent une assurance.

Le système d'appel d'offres comporte aussi certains inconvénients. Quant une police est négociée et que l'assureur rembourse beaucoup de pertes durant une certaine période, il espère que son zèle sera récompensé par le renouvellement du contrat d'assurance. Comme les assureurs qui font des soumissions n'ont aucune garantie de ce genre, il est possible qu'ils ne donnent pas le meilleur service et qu'ils envisagent même l'annulation d'une police lorsqu'ils encourent des pertes trop lourdes. De plus, la préparation des spécifications pour un appel d'offres est en soi fort coûteuse.

Les associations de courtiers

Le recours aux services d'une association de courtiers d'assurances peut constituer une solution de rechange aux appels d'offres. La formule s'est avérée un succès dans le cas de la ville et du comté de Denver, au Colorado.

À cet endroit, un comité a d'abord fait l'inspection et le relevé de tous les risques en collaboration avec la **Denver Insurer's Association**:

« Avant la mise sur pied du programme, chaque service s'occupait de ses propres assurances. Il n'y avait jamais eu de tentative visant à découvrir les risques de la municipalité, pas plus qu'on avait songé à appliquer un plan de gestion du risque. De plus, on a découvert que l'assurance-incendie sur les immeubles et leur contenu était déplorablement insuffisante: dans certains cas, la ville n'aurait pas pu récupérer plus de 10 à 25% de la perte. On a aussi trouvé de nombreux cas de chevauchement de couvertures, d'assurances excessives ou insuffisantes, sans compter des assurances pour des immeubles qui n'existaient plus »[8].

Avec la formation de l'association, les polices d'assurance furent accordées au hasard à différents courtiers. Aucun d'entre eux ne pouvait recevoir plus de 50 $ de commission par police. Toutes les commissions supérieures à ce montant étaient versées dans le compte de l'association. On a ainsi éliminé le favoritisme et amélioré grandement le programme d'assurance.

Toutefois, si une ville a recours aux services d'une association d'agents d'assurances, elle doit insister sur la conformité aux spécifications et le respect des primes convenues, sans quoi elle risque de changer d'assurance d'année en année et de voir ses coûts augmenter, à cause de l'absence de concurrence.

Les franchises et l'autoassurance

Le responsable de la gestion du risque peut déterminer le montant optimal de la franchise d'une police d'assurance en comparant les économies faites sur les primes avec les pertes globales possibles (perte financière explicite et, ce qui est plus important, perte psychologique) inhérentes au risque non assuré par la franchise. Si les pertes éventuelles sont petites et indépendantes, il est profitable de prendre une franchise. Cependant, le responsable doit savoir que certains sinistres (comme un incendie dans le garage municipal) peuvent entraîner la perte simultanée de tous les biens non assurés de la ville (les véhicules municipaux par exemple), ce qui constituerait une perte globale trop grande pour les capacités financières de la municipalité.

Ne pas assurer les petites pertes qui risquent de se répéter constitue une forme d'autoassurance. Toutefois, l'autoassurance véritable implique la création d'une réserve par capitalisation pour couvrir les pertes non assurées plus importantes.

Une ville qui ne dispose d'aucune assurance commerciale et qui ne s'est pas constitué un fonds d'autoassurance, pratique une politique de non-assurance qui, comme l'autoassurance, peut être dangereuse si une couverture excédentaire n'a pas été prévue. Le questionnaire de Ross/Gerber a permis de dresser une liste impressionnante de villes qui n'avaient pas une telle couverture. Dans ces cas, il aurait suffi de quelques incendies pour éliminer complètement la réserve d'autoassurance.

Comment constituer une réserve par capitalisation? Voici ce que suggère W.G. Brockmeier, dans **Municipal Finance**:

« Il existe de nombreuses façons de se constituer une réserve d'autoassurance. Lorsque de fortes sommes sont en cause, il est souvent impossible de mettre sur pied, à partir de comptant disponible, un fonds d'autoassurance complet. Conséquemment, lorsqu'on désire s'autoassurer, il est préférable de n'assumer au départ qu'un risque modéré, et de constituer graduellement une réserve d'autoassurance avec les économies faites sur les primes. À mesure que la réserve grossit, on peut décider d'assumer des éléments de risque supplémentaires jusqu'à ce qu'on ait atteint, après un certain nombre d'années, le niveau d'autoassurance désiré. Cependant, lorsqu'on est en mesure, dès le départ,

de mettre de côté les sommes suffisantes pour la réserve, on bénéficie plus rapidement des avantages de l'autoassurance »[9].

Une réserve par capitalisation ressemble à un fonds d'amortissement d'obligations. On décide de l'ampleur du fonds un nombre n d'années à l'avance, et on fait les calculs d'amortissement pour connaître le versement annuel requis X, pour enfin arriver au fonds désiré F:

$$X = F \div \sum_{p=0}^{n} (1+i)^p \quad \text{ou} \quad X = F \frac{1}{A_{n/i}} \qquad (4)$$

Le versement annuel X est égal au fonds désiré F, divisé par l'amortissement composé au taux d'intérêt de i pour n paiements.

Une réserve par capitalisation diffère d'un fonds d'amortissement d'obligations en ce que ce dernier doit être un montant fixe, tandis que la première doit augmenter avec le temps, si on veut en maintenir l'intégrité. En effet, à cause de l'inflation, un montant visé de 1 million de dollars peut se révéler insuffisant au moment où on l'atteint.

Si le versement de montants périodiques égaux convient mieux au budget, on peut évaluer le taux d'inflation et le soustraire du taux d'intérêt dans la formule de l'amortissement d'intérêts composés. Toutefois, on peut aussi ajuster le versement au fonds d'amortissement à chaque exercice financier, de façon à tenir compte du taux de l'inflation caractérisant l'exercice précédent. Cet ajustement peut se révéler nécessaire de toute façon, si des pertes surviennent avant que la réserve n'ait atteint le volume souhaité. Cependant, une fois que celui-ci est atteint, l'intérêt de la réserve devrait pouvoir suffire à la majeure partie des exigences annuelles.

Il n'existe pas de méthode unique pour fixer le volume d'une réserve d'autoassurance[10]. Nous exposerons ici différentes façons d'aborder le problème:

« *Le montant du fonds d'autoassurance doit être au moins égal à la valeur assurable de l'immeuble le plus cher de la ville* »[11].

« *Le montant de la couverture . . . doit être suffisamment élevé pour pallier à ce qui peut raisonnablement être considéré comme un risque maximal* »[12].

« *Dans le sens le plus strict, l'autoassurance se distingue de la simple confiance en soi en ce qu'elle implique une conformité à des principes d'assurance sains, du fait qu'on établit une réserve suffisante pour pallier aux pertes éventuelles, et ce, en faisant payer des primes aux différents services susceptibles de bénéficier de la réserve en cas de perte* »[13].

Une bonne connaissance de l'expérience passée et de l'interdépendance des risques aide à déterminer le montant de la réserve. Si les dangers auxquels est exposée la propriété sont très spécifiques, le risque en est diminué et une petite réserve peut suffire. Toutefois, il faut absolument constituer une réserve pour protéger la ville contre les risques inhabituels et difficiles à assumer, comme les tremblements de terre, les inondations, les dommages de guerre et la contamination écologique.

Dans le passé, les polices d'assurance excédentaires, celles qui couvrent la partie des pertes qui dépassent 50 000 $, 100 000 $ ou plus, étaient surtout utilisées dans le domaine de la responsabilité civile. Mais, depuis le milieu des années '60, elles sont également disponibles dans le domaine immobilier. Elles permettent de réaliser des économies substantielles sur les primes, tout en offrant une bonne protection en cas de perte catas-

trophique, si on les combine à un programme d'autoassurance ou à des polices commerciales partielles.

L'assurance responsabilité civile

Les accidents causés par les employés municipaux soulèvent de nombreuses difficultés. Cependant, la pratique générale qui consiste à s'assurer contre les catastrophes tout en payant les réclamations peu élevées demeure valable.

Pour décider de la couverture à prendre dans le domaine de l'assurance responsabilité, on peut consulter l'avocat de la municipalité pour déterminer, d'après les causes portées devant la Cour municipale, 1) les types de réclamations qui sont faites; 2) leur fréquence; 3) les montants relatifs à diverses causes. Il importe aussi de déterminer si la ville jouit d'une immunité spéciale pour les dommages, torts ou blessures, causés à un tiers à cause des activités de ses employés. L'étendue de la responsabilité municipale à cet égard fait l'objet de nombreux procès. La ville jouit d'une immunité considérable dans le cas des dommages causés dans l'exercice de fonctions dites « gouvernementales ». Cependant, elle peut être tenue responsable des dommages causés quand elle agit à titre de « propriétaire ».

À la suite de la cause « **Russel vs. Men of Devon** » (1788), les municipalités se sont vu accorder l'immunité concernant la conduite de leurs employés, car il a été conclu « qu'il vaut mieux qu'une personne subisse une blessure que d'incommoder le public ». Dans l'interprétation de ce principe, on a étendu l'immunité aux fonctions gouvernementales telles que la police et la protection contre les incendies, la santé publique, l'éducation, le bien-être, etc., mais on a maintenu la responsabilité de la ville lorsqu'elle agit en tant que propriétaire, notamment au niveau de l'approvisionnement en eau et autres services d'utilité publique, de l'entretien des rues et pour les activités où on impose un droit d'entrée, comme les bains publics. Ainsi, lorsqu'une ville assurée veut protéger ses citoyens contre des blessures éventuelles, elle doit demander à son assureur de renoncer à tous les droits qu'elle détient en vertu des lois que lui confère l'immunité.

Au cours des dernières années, il y a eu une forte tendance dans certains états à réduire l'immunité gouvernementale des municipalités, soit par des lois, soit par des jugements. Ainsi, les villes et autres gouvernements locaux sont désormais tenus responsables d'un plus grand éventail d'activités et de services, et la ligne de démarcation entre les fonctions gouvernementales et celles exercées à titre de propriétaire est beaucoup moins précise. Résultat: les villes et les autres gouvernements locaux ont besoin d'une assurance responsabilité plus étendue et doivent examiner avec attention les domaines où la ville pourrait avoir une éventuelle responsabilité.

Une ville peut s'empêtrer dans la loi des agences quand elle confie à des entrepreneurs indépendants la construction d'immeubles ou de routes. Bien souvent, la police d'assurance responsabilité générale exclut toute responsabilité pour dommages à la propriété causés par:

1) Toute explosion autre que l'explosion de machines à air ou à vapeur, d'équipement de transmission électrique et de machinerie.
2) L'écroulement d'une structure ou tout autre dommage du genre causé par le creusage, l'excavation, l'enfoncement de pieux ou la démolition.
3) Un équipement mécanique servant à creuser, à percer, à forer, à paver ou à faire des excavations, causant des dommages aux fils, conduits, tuyaux, égouts et autres installations souterraines.

L'entrepreneur est le premier responsable de tels dommages. Lorsque la ville est citée à la défense, il est préférable qu'elle détienne une police excédentaire et complémentaire (**umbrella liability policy**), soit l'équivalent de la police d'assurance excédentaire

(**excess coverage policy**) en vigueur dans le domaine de la propriété, ce qui l'assure contre tous les dommages possibles qui peuvent n'être pas mentionnés dans les polices ordinaires et lui offre une couverture maximale beaucoup plus élevée. Avec la hausse vertigineuse des réclamations acceptées par les jurys d'aujourd'hui, les municipalités avisées se munissent de telles polices, car les indemnités pour compenser la perte de revenus causée par décès, lorsque plusieurs personnes perdent la vie dans un même accident, peuvent atteindre plusieurs millions de dollars.

« La police d'assurance responsabilité excédentaire et complémentaire est un contrat à caractère très général qui s'applique seulement lorsque la couverture offerte par les autres polices d'assurance est épuisée. Lorsqu'une réclamation est couverte à la fois par une assurance responsabilité générale et une assurance responsabilité excédentaire et complémentaire, on paie les indemnités avec la seconde, seulement après avoir versé tous les montants prévus en vertu de la première. Lorsque la réclamation relève uniquement de la police excédentaire et complémentaire, l'assureur commence à payer les indemnités, seulement après que l'assuré a payé une franchise importante dont le montant, souvent fixé à 25 000 $, est précisé dans la police.

Les polices excédentaires et complémentaires ne sont pas uniformes. Elles varient beaucoup d'une compagnie d'assurances à l'autre. La plupart prévoient des couvertures maximales de 1 000 000 $, ou de multiples de 1 000 000 $. Les polices de 50 000 000 $ et plus sont courantes. Elles couvrent généralement la responsabilité en cas d'accident d'automobile, toutes les formes de responsabilité générale, les blessures et dommages corporels causés par les employés, même si cela n'est pas indiqué de façon explicite dans la police »[14].

Habituellement, les villes ne souscrivent pas d'assurance responsabilité distincte pour les automobiles, ce risque étant couvert par leur police d'assurance responsabilité générale. Les limites de couvertures les plus courantes pour les collisions sont les suivantes:

	Par personne	Par accident
Dommages corporels	500 000 $	1 000 000 $
Dommages causés à la propriété		100 000

Il est important que les limites choisies ne s'appliquent qu'à des accidents particuliers et qu'il n'y ait pas de limite pour l'ensemble des accidents pendant la durée de la police. La protection doit être maintenue quel que soit le nombre d'accidents. De plus, il est souhaitable de prévoir une clause qui assure la couverture automatique des véhicules, rues, immeubles, terrains ou les autres propriétés ajoutées ou construites après l'émission de la police. De cette façon, l'absence d'avis explicite ne vient pas limiter la protection.

Dans le même ordre d'idée on doit faire ajouter une clause à sa police pour s'assurer que toute erreur ou omission ne portera pas préjudice à la municipalité et que toute propriété, omise ou décrite incorrectement par inadvertance, est couverte par la police depuis l'entrée en vigueur de cette dernière.

Les polices d'assurance responsabilité doivent couvrir non seulement la ville, mais aussi ses fonctionnaires, agents, employés et représentants autorisés lorsqu'ils sont en fonction. De plus, elles doivent à tout prix ne pas tenir la ville responsable de la qualité des renseignements fournis. Il incombe à la compagnie d'assurances de vérifier les risques décrits par la ville. C'est d'ailleurs un des avantages de l'assurance: les experts de la compagnie d'assurances vérifient les risques, font des recommandations quant à la prévention et évaluent la portée des dangers existants.

La protection contre la malhonnêteté

Le cautionnement des employés municipaux est une méthode fréquemment utilisée pour se protéger de la malhonnêteté.

Il existe divers types de cautionnement. En l'absence de règlements statutaires contraires, on recommande souvent que la couverture individuelle soit égale à la valeur maximale des fonds négociables (argent, chèques et valeurs) sous le contrôle de l'employé. Néanmoins, cette couverture peut se révéler insuffisante, puisqu'un grand nombre de vols importants s'étalent sur une longue période et non pas sur une seule journée.

Toutefois, la protection contre la malhonnêteté ne doit pas seulement se traduire dans un système de cautionnements: on doit avant tout viser à empêcher les fraudes. Une bonne méthode de prévention consiste à assurer la mise sur pied d'un système de contrôle interne fait de vérifications et de contre-vérifications dans la manutention des biens. Ainsi, le caissier ne doit pas également être celui qui tient les livres. Les formulaires de commande doivent être numérotés à l'avance et l'on doit tenir compte de leur numéro. En ce qui concerne les dépenses, on doit vérifier si les commandes ont été autorisées; si les accusés de réception correspondent aux commandes; si les factures correspondent aux commandes et aux accusés de réception; si tous les documents appropriés accompagnent le chèque, de manière à ce que le trésorier puisse les vérifier avant de signer celui-ci. De plus, on doit faire des vérifications sporadiques des stocks inventoriés, de l'équipement et des propriétés, pour s'assurer de leur concordance avec les registres de la ville. On doit également planifier une vérification fréquente mais irrégulière de tous les offices et de toutes les méthodes.

Aucun système de prévention n'est parfait, mais un bon système peut se révéler très efficace contre le vol.

L'assurance contre les accidents de travail

Lorsqu'un employé municipal est blessé à son travail, la ville en est tenue responsable. C'est pourquoi les états ont décrété que les municipalités devaient s'assurer contre ces risques.

Au début des années '70, six états obligeaient leurs municipalités à adhérer aux fonds de l'état, tandis qu'une douzaine d'autres les laissaient libres de recourir aux fonds de l'état, aux compagnies d'assurances privées ou à l'autoassurance. Les villes des autres états utilisaient soit des assurances commerciales, soit l'autoassurance.

Comme les indemnités pour les accidents de travail sont habituellement peu élevées et que leur paiement peut s'échelonner sur plusieurs années, l'usage de l'autoassurance est à recommander. Toutefois, si cette dernière est utilisée, il est préférable qu'elle soit assortie d'une assurance excédentaire avec franchise.

Les pertes causées par l'interruption d'activités

Les programmes d'assurance doivent prendre en considération le fait que certaines activités municipales sont très lucratives. Par exemple, une usine de pompage peut ne représenter qu'un investissement de 200 000 $, mais être vitale pour la rentabilité de tout le système d'aqueduc. Un aéroport bâti au coût de 20 millions de dollars peut subir des pertes quotidiennes de 1 million, si un désastre l'oblige à fermer[15].

La ville doit prendre des mesures préventives contre l'interruption de certaines activités, soit en se dotant d'équipement de soutien, soit en prévoyant des installations de rechange, soit en souscrivant des assurances ordinaires ou en pratiquant l'autoassurance. De plus, il serait bon qu'elle s'assure contre les pertes causées par les accidents où on pourrait démontrer qu'il y a eu négligence de sa part. Selon J.-D. Todd:

« L'identification de sinistres qui ne seraient pas très coûteux mais qui, cependant, pourraient avoir de graves répercussions ou entraîner d'autres pertes, constitue une tâche importante pour quiconque vise à une gestion efficace du risque. Ainsi, la perte d'un

poste de pompier n'est pas catastrophique en soi, mais, s'il n'y a pas d'autre poste à plusieurs milles à la ronde, n'importe quel incendie risque de conduire à une perte totale. De même, il ne coûte pas très cher de remplacer une chaudière qui explose, mais si on ne le fait pas rapidement, une baisse soudaine de la température en hiver pourrait causer la mise à pied temporaire de milliers d'employés, ainsi que des dommages importants aux marchandises en stock. On doit déterminer l'importance des pertes globables qui peuvent découler de chaque sinistre avant de déterminer les moyens à prendre pour éviter les pertes »[16].

Résumé

La gestion du risque est un vaste domaine et les méthodes qu'on y emploie peuvent encore être améliorées. Aussi, il importe de bien connaître la loi et les conséquences des sinistres ou des réclamations en dommages. Si la consultation des experts municipaux peut aider à prévenir certains problèmes, seul un programme équilibré d'assurance permettra de rétablir la situation à la suite d'une perte.

Une des règles de base pour mettre sur pied un programme équilibré d'assurance consiste à s'assurer contre les catastrophes et à s'autoassurer contre les risques mineurs qui peuvent se reproduire souvent. Dans ces deux cas, un certain nombre de mesures pratiques peuvent être appliquées. On peut, par exemple, se servir des clauses de règle proportionnelle, de l'assurance globale et des appels d'offres, car ces mesures permettent de réduire le coût des primes. On peut aussi recourir aux services d'une association de courtiers d'assurances. On peut utiliser un certain nombre de règles pratiques pour déterminer la taille optimale de la réserve d'autoassurance. Enfin, le responsable de la gestion du risque doit connaître l'importance de l'assurance responsabilité et des mesures visant à empêcher les fraudes.

Les régimes de retraite

La première pension de retraite du secteur public a vu le jour en 1857; elle était destinée à la police de la ville de New York. À l'origine, les villes considéraient les pensions de retraite comme une façon d'augmenter les niveaux de revenus relativement faibles. Cependant, de nos jours, presque tous les contrats de travail du secteur privé comme du secteur public comprennent des stipulations relatives à la retraite. Aussi, les pensions de retraite sont d'une importance particulière pour les administrateurs financiers municipaux.

Un régime de retraite bien conçu ne doit pas seulement viser le soutien financier de l'employé, mais aussi l'aider à se préparer à cette nouvelle phase de sa vie. Toutefois, dans les pages qui vont suivre, nous nous pencherons sur l'aspect financier du problème.

Habituellement, la pension assure à l'employé un revenu fixe pendant sa retraite. On peut fixer à l'avance le montant de la pension, selon un pourcentage du salaire gagné durant la vie active, ou d'après les cotisations de l'employe et de l'employeur qui furent versées pour cet employé au cours de ses années de travail. Toutefois, pour protéger l'employé contre l'inflation, la pension de retraite doit contenir une clause d'ajustement au coût de la vie. Cependant, un grand nombre de villes ne peuvent pas se permettre une telle indexation, celle-ci pouvant être très coûteuse.

Il faut se rappeler que ce ne sont pas les villes qui causent l'inflation et que la meilleure façon de protéger la situation financière des retraités, c'est d'ajuster le système fédéral de sécurité sociale ou, mieux encore, d'adopter des politiques économiques qui permettent de prévenir l'inflation.

Les dispositions particulières

La plupart des pensions de retraite prévoient la possibilité d'une retraite anticipée avec des avantages réduits. Il y a plus d'un cas où un employé prend sa retraite avant l'âge prévu pour, par exemple, accepter un emploi ailleurs. Cela n'est pas nécessairement mauvais et ne signifie pas que l'âge minimal de la retraite soit trop bas.

Certains métiers, comme ceux des policiers et des pompiers, exigent beaucoup d'agilité et donc, vraisemblablement, une certaine jeunesse. En conséquence, il est logique de fixer un âge de retraite assez bas pour ces métiers. Cependant, si l'agilité est la seule qualité requise, il est peut-être préférable de faire passer des tests tout au long de la carrière des employés, car l'âge n'est pas l'unique déterminant de l'agilité. En effet, il est fort possible qu'un jeune homme ou une jeune femme échoue à des tests que certaines personnes plus âgées pourraient réussir.

Le phénomène de la retraite anticipée peut faire ressortir l'opportunité de la mise sur pied d'un programme de recyclage qui s'appliquerait assez tôt dans la carrière des employés. Un tel programme pourrait s'avérer un outil précieux pour atteindre un taux optimal de roulement du personnel.

L'existence des retraites anticipées fait apparaître la nécessité de fixer une période probatoire et de déterminer à partir de combien d'années de services les avantages même réduits de la pension de retraite son dévolus ou acquis par les employés. Si le roulement est important durant les premières années de service, la période de probation devrait couvrir toute cette période. On exige également, dix années de service avant que la contribution de l'employeur à la pension soit acquise.

La ville doit établir des périodes de probation et fixer le moment où la contribution de l'employeur est dévolue, de telle façon que son programme de pension de retraite soit concurrentiel avec ceux de l'entreprise privée. De plus, les caractéristiques de son programme devront respecter les exigences de la nouvelle loi réformant les régimes de pension.

Les cotisations

Dans la plupart des cas, les employés, à l'instar de l'employeur, doivent contribuer au régime de retraite. À ce sujet, on pouvait lire dans le manuel qui précède celui-ci, dans la présente série, (**Municipal Finance Administration**), un résumé qui conserve toute sa pertinence:

« La cotisation des employés à la pension de retraite se fait habituellement selon un pourcentage de leur salaire. Ce pourcentage peut être uniforme pour tous les employés, ou varier selon l'âge au moment de l'adhésion au régime. Le type d'emploi et le sexe peuvent également faire varier l'importance de la cotisation.

La différence causée par l'âge au moment de l'adhésion provient de la volonté de faire assumer à chaque employé une proportion semblable du coût de la pension. Pour ce faire, on doit donc calculer le taux de cotisation d'après le nombre d'années pendant lesquelles l'employé peut contribuer: un employé qui entre en fonction à 30 ans doit contribuer pendant 35 ans s'il veut prendre sa retraite à 65 ans, alors qu'un employé qui entre en fonction à 40 ans doit contribuer pendant seulement 25 ans pour recevoir la même prestation. Les différences d'après le sexe proviennent des statistiques qui démontrent qu'après un certain âge, les femmes vivent plus longtemps que les hommes. Quant aux différences causées par le type d'emploi, elles sont attribuables aux taux de mortalité différents selon les divers types d'emploi, et aux risques inhérents à certains d'entre eux »[17].

La pension de retraite est avant tout un contrat d'annuité, ce qui fait que lorsqu'une ville décide de constituer son propre fonds de pension, elle doit s'assurer, par des calculs

actuariels, que les prestations correspondront aux contributions des employés et de l'employeur, ainsi qu'aux gains sur le capital. Tout ceci peut devenir fort complexe: le montant des sommes à débourser et le moment où elles doivent l'être ne peuvent jamais être connus avec certitude. De plus, le fonds de pension rapporte des intérêts, des dividendes et éventuellement des revenus de placements (lesquels se limitent généralement à une liste approuvée d'investissements) qui ne sont pas tous fixes.

Toutefois, même si on ne peut pas déterminer à l'avance si le fonds subira des pertes ou des gains dans le cas d'un employé particulier, on peut, à cause du grand nombre d'employés en cause, faire des prévisions assez justes sur le rendement global du fonds de pension. Dans un programme bien financé, les contributions des employés et de l'employeur sont suffisantes pour que soit mise sur pied une caisse de retraite capable de répondre à toutes les exigences du régime de pension[16].

La plupart des régimes publics, lorsqu'ils sont mis sur pied, fonctionnent avec une dette non capitalisée. On peut promettre des prestations aux employés, même si aucune contribution n'a été versée en leur nom.

Même lorsqu'il est possible d'établir sur le champ un fonds suffisant pour répondre aux exigences initiales, on préfère habituellement amortir ces dernières sur une longue période de temps. Une dette non capitalisée est également créée lorsqu'une négociation collective entraîne une hausse des prestations aux pensionnés. À cet effet, la loi de l'état rend habituellement obligatoire l'examen périodique du fonds de pension par des firmes privées d'actuaires qui évaluent les engagements du régime de retraite et jugent si les contributions périodiques au fonds sont appropriées aux prestations promises.

Perspectives d'avenir

Il ne s'agit pas ici de faire une analyse technique poussée de l'état financier des régimes de retraite non capitalisés qu'on peut retrouver dans un grand nombre de gouvernements locaux américains. Les signes avertisseurs perçus au début des années '70 sont toutefois assez explicites. On observe, en effet, qu'un grand nombre de ces régimes seront en sérieuses difficultés financières au cours des trois prochaines décennies car les municipalités n'auront pas accumulé ni investi suffisamment d'argent pour payer les prestations promises par contrats à des millions d'employés municipaux. Ainsi, lorsque viendra le moment de faire face à leurs engagements, ces municipalités devront recourir à leurs revenus courants, à l'emprunt, aux subventions ou prêts intergouvernementaux ou à d'autres sources, car leur fonds de pension ne pourra plus répondre aux besoins.

Notes

1. Si on peut facilement se réapprovisionner sans frais supplémentaires, le stock de sécurité peut se situer à zéro et l'équation de quantité économique de commande résoudra aisément le problème de la gestion des stocks.

2. On peut trouver un exposé plus détaillé sur le sujet dans Braun, Peter J. « Total-cost Purchasing » MANAGEMENT INFORMATION SERVICE REPORTS, vol. 3, no S-4 (Washington, D.C.: International City Management Association, 1971).

3. ROOS, Nestor R. et GERBER, Joseph S. « Insurance and Risk Management » THE MUNICIPAL YEARBOOK 1973 (Washington, D.C.: International City Management Association, 1973) p. 113.

4. Ibid.

5. Pour connaître les compagnies d'assurances qui peuvent faire l'affaire, on peut consulter le BEST'S INSURANCE GUIDE (Alfred M. Best Company Inc., 75 Fulton street, New York) qui attribue une cote administrative et financière à toutes les compagnies par actions. La cote A BBB est considérée comme la plus basse qui puisse être acceptée par une municipalité. Évidemment, de nombreux facteurs autres que financiers peuvent être pris en considération. Certaines compagnies réassurent les polices importantes.

6. TODD, J.D. « Management Techniques Applicable to City Insurance Programs » MUNICIPAL FINANCE 44 (août 1971): 12.

7. Pour un exposé plus détaillé des avantages et risques des appels d'offres, voir Georgia Chapter of the Society of Chartered Property and Casualty Under Writers MUNICIPAL RISK MANAGEMENT (Cincinnati: The National Underwriters Company, 1971), pp. 95-96.

8. Ibid, p. 91.

9. BROCKMEIR, W.G. « Self-insurance vs Insurance for Large Cities ». MUNICIPAL FINANCE 44 (août 1971): 20.

10. Pour de plus amples commentaires, voir: Todd, J.D. EFFECTIVE RISK AND INSURANCE MANAGEMENT IN MUNICIPAL GOVERNMENT. Austin, Institute of Public Affairs, University of Texas at Austin, 1970, pp. 66, 77-79.

11. International City Managers'Association MUNICIPAL FINANCE ADMINISTRATION. 6e éd., Chicago, International City Managers' Association, 1962, p. 443.

12. Ibid., p. 446.

13. BROCKMEIER, Op. Cit.: 14.

14. Georgia Chapter of the Society of Chartered Property and Casualty Underwriters. MUNICIPAL RISK MANAGEMENT, p. 107. Brochure explicative bien présentée que tout responsable de la gestion du risque devrait avoir à la portée de la main.

15. La perte de revenus est très difficile à mesurer. En plus de l'annulation de vols qui représente une perte de revenus, les commerces de la ville peuvent subir une baisse de clientèle à cause de ces vols annulés. Toutefois, on recouvre une partie de ces pertes par d'autres moyens de transport.

16. TODD, J.D. EFFECTIVE RISK AND INSURANCE MANAGEMENT, p. 61.

17. International City Managers' Association, MUNICIPAL FINANCE ADMINISTRATION, p. 462.

18. On peut administrer un régime de retraite sur la base d'imputations fondées sur les sorties de fonds. En vertu d'un tel régime, la ville paie les prestations avec ses revenus courants. Lorsque ses obligations vis-à-vis du plan de pension ne sont pas grandes, ce type de financement peut être acceptable. Toutefois, dans le cas de régimes importants, la méthode de l'imputation sur les sorties de fonds peut causer des pressions fiscales injustes sur la collectivité, si la proportion de retraités est élevée ou si, pour une raison quelconque, l'assiette fiscale de la municipalité diminue.

Chapitre XV

La comptabilité municipale

> « Un gouvernement qui n'a pas d'information adéquate, ni les moyens de l'acquérir, est un gouvernement qui s'apprête à être le théâtre d'une comédie, ou encore d'une tragédie, ou pire, des deux. La connaissance sera toujours plus forte que l'ignorance. Ainsi, tout peuple qui aspire à être son propre maître doit se doter de ce pouvoir indispensable que donne la connaissance ».*
>
> James Madison

Les exigences particulières de notre époque font du processus administratif un phénomène qui se définit en grande partie par les mots comptabilité et analyse. Conscients de cette réalité, les administrateurs publics contemporains ont mis au rang de leurs objectifs fondamentaux l'élaboration de systèmes comptables qui puissent leur permettre à la fois de prendre de meilleures décisions et de rendre compte, de façon intelligible, de leur mandat.

La meilleure façon d'approcher le domaine de la comptabilité municipale consiste à considérer celle-ci comme un système. On entend ici par système toute entreprise ou initiative impliquant des éléments qui interagissent en fonction d'un objectif commun. On peut donc, dans cette optique, considérer le gouvernement municipal comme un système dont l'objectif est d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Ce système dispose d'une ressource ultime qui est le pouvoir que lui accordent les citoyens, et il fonctionne suivant le processus de la démocratie de représentation. Au fur et à mesure que les objectifs d'un système deviennent plus spécifiques, des sous-systèmes naissent. Ainsi, les services de police et les services de protection contre les incendies sont des sous-systèmes du gouvernement municipal. Ils poursuivent des objectifs particuliers et font usage de ressources et de méthodes tout à fait spécifiques. Ces sous-systèmes ont eux-mêmes à leur tour des sous-systèmes, tels que la brigade des moeurs ou l'équipe d'entretien de l'équipement d'incendie.

---

* (traduction libre).

La comptabilité municipale est un des plus importants sous-systèmes du gouvernement municipal et il n'est pas rare qu'il engendre lui-même des sous-systèmes importants. Les fonctions principales de ce système sont la collecte, la classification, l'enregistrement, l'assemblage, la préservation, le recouvrement et l'analyse de données, dans le but de produire une information qui pourra servir à la prise de décision.

Le processus comptable peut donc être subdivisé de la façon suivante:

1. **L'enregistrement.** Cette fonction consiste en la constitution d'un registre permanent d'activités financières auquel on pourra se référer en cas de litige. Cette étape précède la rédaction de rapports.
2. **La rédaction de rapports.** Cette fonction consiste en la présentation détaillée des activités aux parties intéressées, soit les administrateurs, les législateurs, les détenteurs d'obligations et le public en général. Ces rapports peuvent être crédibles grâce à la fonction de vérification.
3. **La vérification.** Il s'agit d'une évaluation des rapports qui est généralement effectuée par une tierce partie dont la compétence est reconnue. Il peut s'agir de vérificateurs de la municipalité que l'on a dégagés temporairement de leurs fonctions, ou de vérificateurs à l'emploi des gouvernements supérieurs, ou encore de comptables indépendants. Lorsqu'il faut produire des rapports externes, il est préférable de recourir à des vérificateurs indépendants. Dans plusieurs cas, c'est d'ailleurs une exigence légale.

Au cours du présent chapitre, nous aborderons donc la comptabilité municipale par le biais de l'approche systématique. Nous nous attarderons plus particulièrement à deux sous-systèmes communs à tous les systèmes comptables, soit le système de traitement des données et le système de contrôle interne. Nous étudierons plusieurs aspects caractérisant les systèmes comptables gouvernementaux, incluant parmi ceux-ci les principes et méthodes de la comptabilité par fonds. Nous traiterons ensuite de la comptabilité budgétaire depuis l'enregistrement du budget fraîchement adopté jusqu'à la publication de rapports financiers et de rapports publics. Nous examinerons par la suite d'une part, les ajustements inhérents à la comptabilité d'exercice et, d'autre part, la comptabilité de prix de revient, ces sujets étant traités en rapport avec les techniques d'évaluation et de mesures de la productivité. Finalement, après avoir brièvement décrit la fonction de vérification, nous parlerons des systèmes comptables utilisés pour les subventions.

La conception des systèmes comptables

Tout système comptable, aussi simple soit-il, est un système de recouvrement d'information. Ainsi, afin que soient atteints ses objectifs, il est indispensable qu'on identifie les divers usagers de cette information, de même que les divers usagers éventuels auxquels elle sera destinée. Le choix de méthodes comptables sera fonction de la dimension et de la complexité de l'unité de gouvernement concernée, de même que des exigences des usagers de l'information comptable. Ainsi, la comptabilité d'une petite unité de gouvernement pourra se faire entièrement à partir de registres aussi simples que ceux qu'on utilise pour la comptabilité de caisse. Par contre, un gouvernement plus important qui exercerait une gamme d'activités relativement variées devrait se doter d'un système comptable plus élaboré. Il faudra donc se rappeler, tout au long de cet exposé, que les ressources dont disposent les divers gouvernements locaux en matière de comptabilité peuvent varier énormément. Il peut s'agir d'équipes de professionnels assistés d'équipement informatique dans le cas des unités plus grandes, alors que certaines petites collectivités ne disposeront que d'un commis à temps partiel qui effectuera l'ensemble du travail manuellement.

Les critères fondamentaux

Celui qui entreprend la conception d'un système comptable a pour première tâche de déterminer quels sont les différents types d'information nécessaires à la prise de décision

dans l'organisme concerné. Un système principalement axé sur la comptabilité purement financière limitera ses activités de traitement de l'information à des données strictement financières. Un système davantage orienté vers la comptabilité opérationnelle tentera d'intégrer d'autres types d'information aux rapports qu'il produit.

L'**American Accounting Association** a dressé une liste des critères fondamentaux auxquels doit répondre toute information devant servir à des fins comptables:

1. l'information doit être pertinente;
2. elle doit être véritable;
3. elle doit être exacte;
4. elle doit être quantifiable[1].

On pourrait aussi exprimer ces critères par les termes d'opportunité, de précision et d'objectivité. Lorsqu'on élabore un système comptable, il faut déterminer les compromis à faire entre tous ces critères. Par exemple, l'opportunité peut parfois entrer en contradiction avec la précision. Aussi, le gérant municipal qui veut obtenir des rapports internes aux moments qui lui sont opportuns, peut être prêt à sacrifier une certaine marge de précision, sachant qu'il est capable de déceler lui-même le degré d'objectivité de l'information. Il demeure cependant que tout rapport comptable destiné à des gens à l'extérieur de l'organisation doit reposer sur des renseignements objectifs et vérifiables.

Les normes minimales fondamentales relatives aux rapports externes sont fixées par des lois. Nombre d'administrateurs urbains s'imposeront des normes plus nombreuses de façon à fournir aux citoyens des rapports comptables plus complets. Le défi le plus important du gérant municipal en matière de comptabilité se situe davantage au niveau des rapports internes. Le gérant doit, en effet, déterminer quels sont les types d'information nécessaires à la gestion de l'organisation. Il doit de plus proposer un mode de présentation adapté au type d'information désiré et déterminer le genre de rapports internes et d'analyses qu'il faut préparer. Les exigences en termes de détails et de complexité peuvent varier considérablement à l'intérieur d'une même organisation. En effet, les administrateurs qui travaillent dans des services de production auront parfois besoin de rapports très détaillés sur le secteur dont ils sont responsables, alors que les cadres supérieurs préféreront n'être informés que sur les secteurs qui présentent des problèmes.

Le gérant doit aussi déterminer la fréquence de distribution des rapports et la liste de leurs destinataires. À cet égard, notons que les administrateurs et le personnel des services de production doivent souvent intervenir rapidement lorsque survient un problème. Il est donc normal qu'ils reçoivent les rapports fréquemment. Les administrateurs qui ne sont pas directement impliqués au niveau des opérations quotidiennes d'exécution et de production peuvent recevoir les rapports moins fréquemment. Dans cet ordre d'idées, un contremaître recevra des rapports quotidiens sur les coûts et le rendement du projet qu'il dirige; le cadre qui supervise le service responsable de ce projet pourra recevoir des rapports hebdomadaires; le gérant municipal et le conseil de ville recevront des rapports mensuels. Enfin, un rapport annuel sera publié à l'intention de l'ensemble des citoyens. On reconnaîtra un bon système de reportage à ce qu'il permet aux employés d'être au courant de l'information transmise à leurs supérieurs. Agir de la sorte permet d'éviter que les employés cherchent à se renseigner par leurs propres moyens. On sait, en effet, que les rapports officieux entraînent une duplication de l'information et qu'ils occasionnent inutilement du travail supplémentaire.

L'étape du processus comptable au cours de laquelle se produit la plus grande part des erreurs est celle de la collecte et de l'enregistrement des données. La collecte des données repose souvent, en grande partie, sur la participation de personnes qui travaillent à l'extérieur du service de la comptabilité et qui considèrent souvent les tâches d'enre-

gistrement comme une partie peu importante de leur travail. Un commis à l'entrepôt peut très bien inscrire le mauvais code budgétaire à sa formule, simplement parce qu'il ne veut pas se donner la peine de chercher le bon. La secrétaire affectée temporairement à différents services peut considérer comme superflu de distinguer soigneusement les heures travaillées pour chacun des services. Il peut même arriver que certaines personnes aient des raisons très précises d'enregistrer des données fausses. Certains travailleurs rémunérés sur une base horaire, qui ne veulent pas voir leur traitement diminué à cause de leur absence, peuvent ainsi tenter d'inscrire sur leur feuille de temps une pleine journée de travail.

La nécessité que les registres comptables soient précis et fiables fait du contrôle interne une des composantes les plus importantes du système comptable. Il faut que les documents servant à l'enregistrement soient conçus de façon à éviter les erreurs. Il est même souhaitable que ces documents soient approuvés par un superviseur. Il peut aussi être utile d'introduire des techniques mécaniques de contrôle, telles les horloges de pointage.

La collecte des données brutes n'est cependant que la première étape de la cueillette de l'information. Les données doivent ensuite être traitées afin de pouvoir être utilisées. Le processus de traitement des données comprend normalement des tâches de classification, de compilation et d'emmagasinage. La première de ces tâches, la classification, consiste à organiser les données en fonction de leurs attributs spécifiques. Le **National Committee on Governmental Accounting** suggère qu'on classifie un article de dépense selon le fonds (son mode de financement); selon la fonction (l'objectif poursuivi ou le programme correspondant); selon l'unité de travail, l'activité (le type de travail effectué); le caractère (coûts de fonctionnement, remboursement de la dette à long terme ou dépense d'investissement) et selon le sujet (le bien ou le service obtenu)[2]. Ces catégories de classification sont essentielles à tout bon système de gestion et d'information. Le responsable de l'administration doit prévoir quelles catégories supplémentaires pourraient être utiles. Il doit de plus effectuer ses prévisions assez à l'avance pour que les catégories soient utilisées, en temps voulu.

Lorsque les catégories n'ont pu être déterminées à l'avance, le comptable peut normalement réorganiser les données de façon à fournir l'information requise (ou du moins, il pourra indiquer les coûts additionnels de façon à ce que le gérant puisse déterminer la relation coût/bénéfice). Cependant, traiter à nouveau des quantités énormes de données pour obtenir un nouvel élément d'information peut s'avérer extrêmement dispendieux.

La fréquence du traitement des données particulières est fonction du caractère plus ou moins pressant des besoins d'information. Ainsi, le registre de paie n'est généralement traité qu'une fois par période de paie, mais dans le cas d'un contrôle sur le coût de la main-d'oeuvre, on pourra avoir besoin d'un traitement quotidien des données. Il va de soi que plus le traitement est fréquent, plus les coûts de traitement sont élevés.

Le traitement électronique des données

L'informatique est un des moyens qui permet d'assurer un traitement rapide des données. L'usage de l'informatique a connu une expansion considérable au cours des vingt dernières années, de sorte que l'on considère souvent ce moyen comme le plus approprié. On doit cependant reconnaître que même si les ordinateurs offrent une grande variété d'avantages, bon nombre d'applications ne requièrent absolument pas l'usage d'ordinateurs. Il existe en effet de nombreuses opérations non électroniques qui permettent d'assembler des données aussi efficacement et à prix beaucoup plus bas que l'informatique. Les systèmes de tableaux cumulatifs (**pegboards**), par exemple, sont particulièrement appropriés pour compiler les données des registres de paie se rapportant à 200 personnes ou moins. Une seule entrée sur un tel tableau permet à la fois de préparer le

chèque de paie, d'enregistrer la donnée dans un journal de paie, de mettre à jour le registre de paie de l'employé et d'inscrire les heures de travail et les montants correspondants dans divers rapports de travail. Ces systèmes peuvent aussi être très utiles pour effectuer la comptabilité de la taxe foncière et la comptabilité budgétaire. Les systèmes de cartes perforées et les machines comptables sont d'autres techniques dont il vaut la peine de considérer l'utilisation.

Si on choisit la technique informatique, on a le désavantage d'avoir un système beaucoup plus rigide et strict qu'un système manuel. L'informatisation de la comptabilité comporte cependant de nombreux avantages. Le traitement électronique des données permet:

1. de réduire le coût de certaines opérations;
2. d'accélérer le traitement des données et l'accessibilité à l'information;
3. de rendre l'information plus facilement accessible au gérant via le mode d'accès sélectif;
4. d'augmenter le degré de précision des données;
5. d'effectuer l'analyse de plusieurs problèmes de gestion qui requièrent des calculs élaborés;
6. de faciliter l'analyse comparative de données, opération particulièrement utile lorsque la ville désire instaurer un système de budget par programmes tout en maintenant en vigueur le budget traditionnel par poste de dépense.

Cependant, l'usage de l'ordinateur entraîne un accroissement substantiel des risques inhérents au traitement des données. Aussi, on devrait prendre en considération les nombreux cas d'erreurs et de fraudes survenus à ce chapitre avant de se doter d'un système de traitement électronique des données.

Les composantes principales d'un système de traitement électronique des données sont le personnel et ce qu'il est convenu d'appeler, en langage technique, le matériel et le logiciel. Le matériel inclut l'ensemble des équipements servant à la préparation des données, notamment les perforatrices et les codeurs de bandes; les dispositifs d'entrée comme les lecteurs de cartes, les lecteurs de bandes magnétiques et les terminaux; l'unité centrale de traitement; les dispositifs de mémorisation et les dispositifs de sortie, incluant les imprimantes, les perforatrices de bandes et de cartes et les terminaux.

Le logiciel se compose des programmes généraux de l'ordinateur, lesquels sont ordinairement fournis par le fabricant. Il est très important, lorsqu'on examine le type de logiciel fourni par le fabricant, de s'assurer de la disponibilité d'un compilateur qui permettra l'utilisation de divers langages de programmation[3].

Le personnel constitue évidemment la principale ressource de tout système informatique. Il se compose, en plus du personnel chargé de la perforation et de la vérification, des analystes de système qui doivent concevoir le système dans son ensemble, des programmeurs qui élaborent les programmes à partir des spécifications et de l'organigramme de système (**flowchart**) préparés par l'analyste de système et, enfin, des préposés au fonctionnement de l'ordinateur. Pour des raisons de contrôle interne, on doit s'assurer que ces tâches soient bien divisées afin que personne ne puisse contrôler à la fois les programmes et l'équipement.

Le traitement des données peut s'effectuer suivant divers modes, depuis le traitement par lots jusqu'au mode de fonctionnement en temps réel à l'aide de mémoires à accès sélectif (ou direct). Voyons en quoi consistent ces deux méthodes. Le traitement par lots consiste à accumuler un certain nombre de transactions similaires et à les traiter ensemble. Par exemple, on accumulera les factures des fournisseurs pendant toute une journée

pour ne les traiter qu'à la fin de la journée. Ce mode de traitement est, de tous, le plus économique. De plus, il permet que de nombreuses vérifications soient faites telles que l'addition des montants inscrits aux documents avant la perforation, puis après celle-ci, de façon à vérifier si quelque document n'a pas été omis[4]. Le traitement par lots comporte cependant un inconvénient: les dossiers traités ne sont jamais à jour, à cause des intervalles de traitement.

D'autres modes de traitement permettent de pallier à cette lacune, mais ils sont plus coûteux. Il s'agit de modes qui permettent d'effectuer directement des entrées et d'avoir un accès direct aux dossiers. Les entrées dans de tels systèmes ne peuvent cependant être vérifiées aussi soigneusement; le risque d'erreur est donc plus grand. La plus avancée des méthodes à accès direct est celle qu'on appelle mode de traitement en temps réel. On peut, à l'aide de ce mode de traitement, enregistrer et traiter à mesure qu'elles se présentent toutes les requêtes et transactions. Le traitement est parfois assez rapide pour que les résultats influencent la transaction dans le cas, par exemple, de réservation de billets d'avion. Dans le secteur gouvernemental, plus particulièrement au niveau des états et des localités, on applique ce mode de traitement aux services de protection civile et aux services de bien-être social (étude des demandes et réclamations).

Avant de mettre sur pied (ou de modifier) un système de traitement électronique des données, les administrateurs doivent définir leurs priorités en matière d'information et spécifier les applications particulières dont ils ont besoin. Cette tâche se fait par le biais d'une liste projective que l'on doit dresser avec soin et réviser minutieusement. Il est vrai que l'ordinateur est généralement utilisé pour traiter des renseignements impliquant de grandes quantités de données, mais il est important que les administrateurs orientent cette capacité de traitement de façon à obtenir des résultats qui permettront de résoudre les problèmes de l'organisation. Il peut, dans cet ordre d'idée, être préférable d'utiliser l'informatique au niveau d'un contrôle des stocks qui nécessite des calculs mathématiques complexes, plutôt qu'au niveau de la comptabilité de la paie pour laquelle nombre de méthodes manuelles excellentes ont été mises au point. On doit choisir aussi entre deux modalités d'accès à l'usage d'un ordinateur, soit d'une part, l'achat et d'autre part, la location. À cet égard, recourir à des firmes extérieures pour traiter les transactions routinières peut s'avérer beaucoup plus économique que la mise sur pied d'un système indépendant de traitement des données. Il existe déjà une modalité très prometteuse dans ce domaine. Il s'agit de l'utilisation collective d'un même ordinateur par plusieurs unités de gouvernement d'un même territoire. Il peut aussi s'avérer économique de faire usage – sur une base de partage de temps – d'un terminal relié à un gros ordinateur.

Le système de contrôle interne

Lorsqu'une décision implique un traitement électronique des données, il est indispensable que la fiabilité des résultats du traitement soit assurée. Il faut donc se doter de procédures de contrôle interne qui assureront le contrôle de cette fiabilité. Même dans les cas où le traitement électronique est effectué à l'extérieur, la responsabilité de ce contrôle incombe aux administrateurs de l'organisme d'où émanent les données.

Cette relation entre la gestion et le contrôle interne nous fait voir à quel point le système comptable doit fonctionner de pair avec les autres systèmes de contrôle de gestion. En effet, on assimile communément le contrôle interne au seul système comptable, alors que la définition élargie du contrôle interne couvre un domaine qui s'étend bien au-delà de la comptabilité traditionnelle et des fonctions financières.

« Le contrôle interne comprend le plan de l'organisation ainsi que l'ensemble des méthodes et instruments de mesures utilisés par l'organisation pour sauvegarder ses actifs, vérifier la précision et l'exactitude des données comptables, promouvoir l'efficacité des opérations et favoriser le respect des politiques de gestion prescrites »[5].

Une énumération des principes régissant le contrôle interne permettra de mieux voir les liens existant entre la gestion proprement dite et la comptabilité.

1. Le plan de l'organisation devrait inclure la détermination des responsabilités dévolues à chaque poste. La maxime « les tâches dévolues à tous ne sont les tâches de personne » s'applique ici. On ne peut exiger qu'un employé soit, redevable de quoi que ce soit, à moins d'avoir précisé au préalable la charge de sa responsabilité.
2. On devrait pouvoir disposer de manuels énonçant les politiques et procédures établies ainsi que les instructions relatives à leur application.
3. Toute transaction financière devrait être approuvée par la personne habilitée à cet effet, et l'ensemble des autorisations devrait être consigné à un registre comptable permanent.
4. Des formulaires permettant de réduire les erreurs et de prévenir les fraudes devraient être élaborés. Lorsque du codage est requis, on doit prévoir le nombre de cases appropriées. Le fait de numéroter à l'avance les formulaires peut aider à repérer les formulaires manquants.
5. Le système de contrôle interne doit prévoir la production de rapports réguliers révisés soigneusement par les administrateurs.
6. Le système doit comprendre le plus de vérifications possible. Les vérifications comptables, telles que les entrées doubles et les comptes-contrôles, de même que l'utilisation de dispositifs mécaniques de contrôle, comme les caisses enregistreuses et les horloges de pointage, permettront d'accroître la précision et la fiabilité des données.
7. On devrait tendre à recourir aux services de registraires externes, ce qui permettrait une vérification supplémentaire. Une facturation régulière des comptes de l'extérieur peut permettre de déceler les erreurs ou les omissions au niveau de l'enregistrement des reçus. Par ailleurs, le fait d'effectuer les déboursés par chèques permet qu'une vérification soit faite par la banque.
8. Les politiques relatives au personnel devraient aller dans le sens du système de contrôle. Une sélection, une formation et une supervision adéquate permettent d'éviter les erreurs dues à l'incompétence ou à un manque d'expérience. De plus, les administrateurs ont la responsabilité morale d'aider les employés à demeurer honnêtes.
9. Il est essentiel que le système comptable soit soumis à une vérification (audit) externe.

Les systèmes de contrôle interne ont une importance toute particulière dans les organisations où l'on pratique la délégation de pouvoirs et de responsabilités. Ils sont particulièrement importants pour les gouvernements mandatés par la population et redevables à celle-ci.

Les systèmes comptables gouvernementaux

Même si les gouvernements se définissent comme des organismes à but non lucratif, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent mener leurs opérations de façon à apporter un profit net à la société. Toute activité gouvernementale qui ne produirait pas de bénéfices nets, c'est-à-dire un excédent des gains sociaux sur les coûts, n'aurait pas sa raison d'être. Il revient à la comptabilité gouvernementale de mesurer les coûts et, dans la mesure du possible, de donner une approximation des bénéfices.

Une des différences fondamentales entre la comptabilité gouvernementale et la comptabilité commerciale réside dans le fait que la seconde peut évaluer ses bénéfices à partir du flux des revenus provenant des consommateurs. Les bénéfices que les gouvernements procurent à la société sont beaucoup plus difficiles à évaluer. Ou ce problème est une illustration de l'inadéquation des méthodes d'évaluation actuellement employées, ou il est tout simplement inhérent au contexte[6]. Nombre d'administrateurs et de comp-

tables gouvernementaux ont tenté d'élaborer des techniques de mesures des bénéfices, comme en font foi les innovations très publicisées que sont les PPBS et la vérification de la productivité. Malheureusement, les progrès dans le domaine sont lents. On peut même dire qu'il est peu probable qu'on élaborera un jour des techniques de mesures permettant de procéder à des évaluations comparatives valides (c'est-à-dire, par exemple, d'analyser si un dollar consacré aux soins hospitaliers peut générer davantage de bénéfices nets qu'un dollar affecté à l'observance de la loi).

Il est vrai que dans certains secteurs d'activité (notamment les services d'utilité publique), le gouvernement a pour but premier de réaliser des profits ou du moins de couvrir ses frais. Néanmoins, il demeure que dans la plupart des cas, il est difficile et même impossible d'évaluer les bénéfices nets. Dès lors, les gouvernements ont dû se contenter de mettre l'accent sur la fonction « contrôle ».

Le fait qu'on insiste davantage sur le contrôle que sur l'évaluation des profits ne signifie pas que la comptabilité gouvernementale et la comptabilité commerciale sont des systèmes absolument différents. Dans les entreprises commerciales, le calcul des profits ne survient qu'au moment de la vente du produit à des consommateurs de l'extérieur. On ne cherche aucunement à évaluer les profits respectifs de chacune des fonctions qui ont contribué à la réalisation de la vente (fabrication, publicité, promotion des ventes et comptabilité). On voit donc que le contrôle des coûts est une des composantes majeures des systèmes comptables commerciaux, comme c'est le cas des systèmes comptables gouvernementaux. De toute façon, quelles que soient les différences entre les deux systèmes comptables, rien ne peut justifier l'imprécision au niveau de l'évaluation des coûts, ni la négligence des administrateurs publics au niveau de la prévision des besoins.

Principes comptables: aperçu

L'importance primordiale accordée à la fonction de contrôle a entraîné l'implantation de deux méthodes comptables proprement gouvernementales, soit la comptabilité par fonds et la comptabilité budgétaire. La comptabilité par fonds assure le contrôle d'une quantité donnée d'argent consacré à un but particulier. La comptabilité budgétaire consiste de façon générale en l'inscription au budget d'un montant planifié et en l'enregistrement des transactions effectuées en cours d'année. Des états financiers de fin de période font alors la comparaison entre les recettes et déboursés réels d'une part, et les montants prévus au budget d'autre part.

La comptabilité par fonds et la comptabilité budgétaire ont donné lieu à l'émergence d'une discipline comptable proprement gouvernementale, laquelle se caractérise par des principes particuliers concernant les rapports financiers. Le **National Committee on Governmental Accounting**, composé de membres des plus importants organismes comptables, constitue actuellement l'autorité dans ce domaine. Les principes qu'il élabore sont publiés dans le **Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting**, plus connu sous le nom de « **Blue Book** »[7].

D'autres groupes sont aussi spécialisés dans ce domaine, notamment l'**American Accounting Association** qui a mandaté plusieurs comités pour étudier la question[8]. Le **Committee on Governmental Accounting and Auditing** de l'**American Institute of Certified Public Accountants** a aussi publié un guide de vérification[9].

La comptabilité par fonds

Celui qui n'est familier qu'avec la comptabilité commerciale trouvera dans la comptabilité par fonds une expérience nouvelle. La plupart des rapports financiers commerciaux portent sur l'ensemble de l'entreprise concernée. On n'y trouve qu'un seul bilan, qu'un état des revenus et dépenses et qu'un état des variations de la situation financière. Même lorsque les services ou divisions de l'entreprise produisent des rapports distincts, l'entre-

prise ne publie qu'un seul bilan général; le reste ne constitue que les annexes. Cette formule du bilan unique n'existe pas au niveau municipal. On aura plutôt dans ce cas plusieurs ensembles d'états financiers, chacun de ces ensembles se rapportant à un fonds créé par le gouvernement municipal. Ainsi, le rapport financier annuel d'une ville consiste en un ensemble d'états financiers pour le fonds d'administration et, en plus, un ensemble d'états financiers pour chacun des autres fonds. On peut ainsi avoir plus d'une vingtaine d'états financiers distincts.

La plupart des municipalités mènent des activités aussi variées dans leur nature que dans leur mode de financement. La meilleure façon d'assurer que les ressources dévolues à une activité particulière lui soient réservées est, sans contredit, de comptabiliser les diverses ressources, par le biais de fonds. La **NCGA** définit le fonds comme suit:

> *« . . .une entité financière et comptable distincte, comprenant une série de comptes auto-équilibrants où sont enregistrés d'une part, l'encaisse et/ou les autres ressources et d'autre part, les dettes, obligations, réserves et titres réservés à l'exercice d'activités particulières ou à la réalisation d'objectifs précis, et ce, conformément aux règlements, restrictions ou limitations qui s'y rapportent »*[10].

Dans cet ordre d'idées, le fonds semble un outil tout à fait approprié pour assurer le contrôle qui vise à ce que les sources spécifiques de revenus soient réservées au financement des activités concernées. Les qualités de ce concept qui permet de concentrer les efforts en termes d'activités et de ressources spécifiques ont même amené un théoricien de renom à le proposer comme concept fondamental de la comptabilité commerciale[11]. Cette idée n'a cependant pas porté fruit, du fait que la comptabilité par fonds ne permet pas d'avoir une vision globale des opérations. La comptabilité par fonds peut même devenir trop fragmentée. Cela se produit notamment lorsque plusieurs fonds servent au financement d'une même activité , on peut alors facilement perdre de vue l'ensemble de la situation.

La NCGA propose l'utilisation de huit types de fonds:

1. **Le fonds d'administration** est ordinairement le fonds le plus important de la municipalité. On y comptabilise toutes les ressources non affectées à des activités précises et on l'utilise pour le financement de nombreuses fonctions municipales de base telles que l'administration générale, la police, etc.
2. **Les fonds spéciaux** sont ceux où l'on comptabilise les revenus provenant de sources spécialement affectées à certaines fins (une ville qui percevrait une taxe foncière spécifiquement pour les parcs pourrait constituer un fonds à cette seule fin).
3. **Les fonds du service de la dette** sont affectés au financement des intérêts et au remboursement du capital de la dette à long terme. Si on a émis des obligations remboursables à même un fonds d'amortissement, on créera un fonds de service de la dette afin de comptabiliser les transactions impliquées.
4. **Le fonds d'investissement** sert à l'acquisition des installations financées par émission d'obligations, par subventions ou par transferts de fonds. Les opérations effectuées dans ce type de fonds – qui est davantage relié au budget d'investissement traité au chapitre 16 – se limitent à la comptabilisation des recettes et déboursés des projets d'investissement. Toute obligation impliquée dans le financement de ces projets sera remboursée à même le fonds du service de la dette.
5. **Les fonds d'entreprise** sont consacrés aux activités de type commercial. Les entreprises de services publics des municipalités, les golfs, les piscines, les ponts à péages et les autres activités municipales financées en majeure partie par des droits aux usagers, sont comptabilisés dans ce genre de fonds.
6. **Les fonds de fiducie** sont ceux où l'on comptabilise les actifs et les autres ressources non fiscales détenues en fiducie par le gouvernement. Les taxes perçues pour d'autres

gouvernements (et qui devront leur être remises) sont inscrites à ce fonds. Les fonds de fiducie municipaux les plus volumineux sont ceux qui servent à gérer les systèmes de retraite. On en trouve aussi où sont comptabilisés, par exemple, les dons faits à la municipalité pour l'achat d'installations destinées à un parc commémoratif. De tels dons doivent être inscrits à un fonds de fiducie même si, à plusieurs égards, ils semblent être du ressort d'un fonds spécial.

7. **Les fonds des services intergouvernementaux** s'apparentent aux fonds d'entreprise, à ceci près que les services impliqués ne sont pas destinés directement au grand public, mais plutôt à d'autres unités de gouvernement situées sur le territoire de la municipalité. Ces fonds servent à recouvrer les montants des services rendus, sous la forme de frais de service imputés aux unités de gouvernement desservies. On sait que le fait de comptabiliser de façon indépendante les services rendus à chacune des divisions d'une organisation tend à encourager l'économie des ressources. Par exemple, si une photocopieuse centrale, financée à même un poste budgétaire spécial, était accessible gratuitement à toutes les divisions, nul ne chercherait à limiter son utilisation. On agirait fort différemment si le service central de photocopie se finançait à l'aide de droits aux usagers. Ainsi, les activités des garages municipaux, du bureau des achats et même de certains hôtels de ville ont fait l'objet de fonds de ce genre afin que soient comptabilisés les coûts des services fournis à chacun et que soit ainsi favorisée une certaine économie d'utilisation.

8. **Les fonds des taxes spéciales (ou de secteur)** permettent de comptabiliser le financement et la construction d'installation d'infrastructure avantageant un groupe particulier de résidences. Les coûts d'un projet de pavage de rue peuvent être imputés directement aux propriétaires visés, plutôt qu'à l'ensemble des contribuables. Ce type de fonds constitue en fait une catégorie spéciale de fonds d'investissement, en ce sens qu'on y comptabilise à la fois les dépenses et le financement. Comme bon nombre de taxes spéciales sont versées sous forme de versements échelonnés sur un certain nombre d'années, le fonds doit parfois émettre des obligations remboursables à même les recettes provenant des taxes spéciales[12].

Les quatre grandes catégories de fonds

D'un fonds à l'autre, on remarquera de grandes variations tant au niveau des exigences budgétaires qu'au niveau des exigences comptables. On a donc regroupé les fonds sous quatre grandes catégories, afin de distinguer clairement les exigences de chacun.

1. **Les fonds se rapportant aux activités gouvernementales courantes** sont les plus importants pour l'administrateur gouvernemental. Il s'agit du fonds d'administration, des fonds spéciaux, des fonds du service de la dette et de certains fonds de fiducie destinés à être dépensés.

   Ces fonds sont ceux à partir desquels est élaboré le budget de la plupart des municipalités. Ils sont donc soumis aux contraintes de la comptabilité budgétaire qu'on traitera à la section suivante. Comme ces fonds se rapportent surtout à des sommes déjà imputées et qui seront dépensées, on exclut de leurs bilans les actifs immobilisés et les engagements (dettes) à long terme. (Les actifs immobilisés et les engagements à long terme se rapportant aux fonctions gouvernementales sont comptabilisés sur des comptes indépendants, lesquels sont dressés sur le principe de la comptabilité en partie double). Comme la comptabilité de ces fonds se fait sur les principes de la comptabilité par engagement ou sur les principes de la comptabilité d'exercice, (ces méthodes prévoyant qu'on enregistre les engagements de dépenses à mesure qu'ils surviennent, mais qui n'enregistrent la plupart des revenus que lorsqu'ils sont reçus sous forme de comptant ou l'équivalent), on obtient un bilan des soldes disponibles relativement conservateur.

2. Le deuxième groupe de fonds se compose des fonds se rapportant aux dépenses d'investissement. Il s'agit des fonds d'investissement et des fonds de taxes spéciales.

Les décrets qui donnent lieu à la création de tels fonds incluent ordinairement des restrictions budgétaires. Mais ces fonds ont ceci de particulier qu'ils ne sont pas inclus comme tels dans le règlement d'adoption du budget.

3. **Les fonds de type commercial** se caractérisent par le fait qu'on y comptabilise des activités dont on attend des profits, ou, à tout le moins, qu'elles couvrent leurs frais. Il s'agit donc des fonds d'entreprise, des fonds de services intergouvernementaux et des fonds de fiducie dont on place le principal de façon à en tirer des gains. Ces fonds ont des bilans complets incluant les actifs immobilisés et les engagements à long terme. Le concept de rapprochement, propre à la comptabilité commerciale, y est appliqué et les ressources et dépenses y sont comptabilisées sur une base d'exercice. En fait, la comptabilité de ce type de fonds se différencie peu de la comptabilité commerciale ordinaire. C'est un peu comme si la ville possédait des filiales. De plus, les budgets rattachés à ces fonds sont davantage des lignes directrices que de mesures restrictives aux dépenses.
4. **Les fonds de garde en fiducie** sont simplement des comptes en partie double où sont inscrits les actifs détenus au nom d'autres instances et le passif correspondant. Les fonds de fiducie sont les principaux de cette catégorie. Dans certains états, la loi stipule que les amendes reçues par les cours municipales doivent être versées aux districts scolaires. Dans de tels cas, on comptabilisera les dites amendes dans un fonds de fiducie. La comptabilité des fonds de garde en fiducie tient de la comptabilité de caisse. Les perceptions et versements sont enregistrés. En fin de période, le solde est annulé par un article de passif du district scolaire. Comme dans ce cas la ville est le fiduciaire, il est normal que les comptes du fonds soient soumis à une vérification. Cependant, comme ces ressources sont disponibles aux fins de dépenses, il n'est pas nécessaire d'assortir ce fonds de contrôles budgétaires.

Il est vrai que l'existence de plusieurs types de fonds peut empêcher qu'on ait une vue d'ensemble de la situation financière du gouvernement concerné. Cependant, il est très avantageux qu'un contrôle particulier soit exercé selon les différents types d'activités et le concept de fonds permet de réaliser cette condition. En outre, s'il est vrai que tout bon citoyen souhaite que sa ville exerce une administration responsable, il est aussi vrai qu'une grande proportion de ces citoyens trouvent dans cette administration des intérêts particuliers très importants. L'information et le contrôle nécessaires à la protection de ces intérêts seront davantage assurés si l'on sépare sur le plan comptable les dépenses d'administration courante des dépenses d'investissement et si l'on se limite à ne comptabiliser les profits que pour les fonds de type commercial.

La comptabilité budgétaire

Dans les fonds d'administration courante, une comptabilité de type budgétaire permet que soit renforcé le contrôle déjà obtenu par le fait de tenir une comptabilité par fonds. La **NCGA** définit le budget comme étant « un plan financier où l'on prévoit des dépenses pour une période donnée et où l'on propose des moyens de financer ces dépenses »[12]. L'Association considère le budget à la fois comme un mandat de dépenser et comme une limite sur la dépense. Dans la plupart des cas, il est prévu que les dépenses réelles doivent coïncider étroitement avec les affectations budgétaires. L'administrateur qui dépense un montant excédant l'affectation prévue s'expose à des poursuites civiles ou criminelles. (Le lecteur trouvera de plus amples renseignements sur les questions budgétaires au chapitre 4).

Enregistrement du budget nouvellement adopté

C'est sur le budget que sont calqués le cycle des opérations et le cycle comptable des fonds budgétaires. L'exercice financier commence au moment de l'adoption formelle du budget qui contient la prévision des recettes devant provenir des différentes taxes. Les affectations budgétaires correspondent pour leur part aux dépenses prévues.

En fait, les affectations constituent des autorisations légales de dépenser. Ce pouvoir de dépenser est défini très strictement quant au montant et au poste de dépenses concerné. Les premières entrées comptables du cycle des opérations budgétaires consistent donc en l'enregistrement, à chacun des fonds, des données budgétaires qui s'y rapportent.

Engagement et dépense d'un montant affecté

On a déjà traité de l'importance de contrôler l'utilisation des montants destinés à être dépensés. Il est dès lors nécessaire d'inscrire aux registres non seulement toutes les dépenses, mais aussi tous les engagements se rapportant aux commandes et aux services qui n'ont pas encore été reçus. Toute bonne comptabilité budgétaire doit donc comporter un système de comptabilisation des engagements. L'inscription d'un engagement consiste simplement dans le fait d'enregistrer qu'une commande de matériel a été placée ou qu'un contrat a été conclu en vertu de telle ou telle affectation. Au moment de la livraison et du paiement des articles commandés, on inscrit la dépense et on annule l'engagement.

Le poste budgétaire: un exemple

Supposons que le règlement d'adoption du budget incluait une somme de 125 000 $ devant être consacrée au poste budgétaire G-02-10-41 16-3. Les dépenses ainsi approuvées doivent être faites à même le fonds d'administration. La fonction desservie est la sécurité publique; l'unité visée est le service de la police; l'activité: enquêtes criminelles; la classe: équipement.

On trouvera à l'illustration 15-1 une des façons dont pourrait être traité ce poste budgétaire. Comme dans ce cas le montant de dépense autorisé encore disponible est d'une grande importance, un solde courant illustre ce montant. Le budget entre en vigueur le 1er juillet; la division des enquêtes criminelles commande du matériel de laboratoire pour un montant de 25 000 $. On inscrit l'engagement aux registres, ce qui se traduit en une augmentation du solde engagé et une baisse du solde non engagé à 100 000 $. De plus, en octobre, la même division commande deux nouvelles voitures au coût total de 10 000 $. Le solde non engagé est maintenant de 90 000 $. En novembre, on installe le matériel de laboratoire qui vient d'arriver. Comme une des pièces commandées manque, le coût dudit matériel n'est plus que de 24 500 $. On inscrit alors une dépense de 24 500 $. Cependant, la colonne des engagements est réduite de 25 000 $ soit le montant prévu initialement pour cet achat. On soustrait du montant initial de l'affectation les totaux de la section dépenses et de la section engagements. On obtient alors un solde non engagé de 90 500 $. On remarquera que le montant engagé n'équivaut pas nécessairement à la dépense réelle. Cependant, on a tout intérêt à prévoir avec le plus de précision possible le montant réel de la dépense au moment de l'engagement. C'est là la meilleure façon d'en arriver à une bonne planification et à un contrôle de qualité.

Obligation et engagement

Certains systèmes comptables n'appliquent pas l'inscription des engagements pour toutes les catégories de dépenses. Par exemple, on peut avoir prévu, au bureau de la planification, les montants nécessaires à la création de cinq postes assortis d'échelles de traitement pré-établies. Comme le plan du service du personnel inclut déjà une limite pour ce type de dépenses, les salaires mensuels n'ont pas à être engagés. D'autres systèmes plus rigoureux obligent, afin d'assurer l'entière observance de toutes les imputations que toutes les dépenses qu'on prévoit effectuer – et auxquelles on est déjà obligé – soient d'abord inscrites en tant qu'engagements. Il demeure qu'on doit de toute façon utiliser le système d'engagements pour l'achat de matériaux, fournitures ou équipement, ainsi que pour comptabiliser les montants déterminés par contrat.

On ne saurait trop insister sur l'importance de se doter d'un bon système d'enregistrement des engagements. Lorsque la qualité du système n'est pas très grande, il arrive

ILLUSTRATION 15-1.

Compte des dépenses et affectations, tel que comptabilisé au grand livre.

Date	Détail	Engagements			Dépenses		Affectations	
		Augmentation	Diminution	Solde	Montant	Total	Montant	Solde non engagé
1er juil	Budget						125 000 $	125 000 $
10 juil	Matériel de laboratoire	25 000 $		25 000 $				100 000
15 oct	Voitures	10 000		35 000				90 000
3 nov	Matériel de laboratoire		25 000	10 000		24 500 $	24 500 $	90 500

Note: Voir l'explication dans le texte.

que des factures relatives aux dépenses d'une période budgétaire donnée doivent être acquittées à l'aide du budget de la période subséquente. Dans le cas où les engagements n'auraient pas été enregistrés au moment des commandes ou contrats, les administrateurs pourraient toujours feindre d'être aux prises avec un budget restreint et faire ainsi pression sur les fournisseurs pour que ceux-ci retardent l'envoi de leur facture, jusqu'à la période budgétaire suivante. Mais ces factures seraient de toute façon un fardeau pour le budget suivant, en ce sens que ce budget risquerait de s'épuiser prématurément. En reportant ainsi les paiements d'une période budgétaire à l'autre, on peut finir par constituer une importante dette flottante. La ville qui serait aux prises avec ce genre de problème pourrait tout de même décider de se doter d'un système d'engagements et alors consolider la dette accumulée, ou prélever une taxe spéciale afin de permettre à la ville de redonner à ses activités financières un cours normal.

Le fait que la plupart des unités de gouvernement veulent à tout prix avoir utilisé tout le solde non engagé à la fin de l'exercice financier constitue un grave problème sur le plan du contrôle budgétaire. La raison d'un tel comportement réside dans le fait que toute affectation non utilisée disparait à la fin de l'exercice financier. On assiste donc à une course aux commandes au cours des derniers jours de l'année financière. Là où de tels comportements se révèlent abusifs, le gérant municipal devrait étudier les engagements inscrits en fin de période et les annuler lorsque nécessaire. Les engagements non annulés figureraient alors au bilan sous le vocable de « réserve pour engagements ».

La rédaction de rapports

On doit produire, pour chacun des fonds budgétaires, une série d'états financiers similaires à ceux qu'on retrouve aux illustrations 15-2 à 15-5. Comme la comptabilité par fonds budgétaires met l'accent sur le montant disponible pour « affectations et dépenses » (solde du fonds), on produit un état financier qui relie entre eux les autres états produits sur le même fonds; il s'agit de l'analyse des variations du solde du fonds (Illustration 15-4).

Le solde initial du fonds (84 500 $) pour l'année-échantillon 1974, provient du bilan financier au 30 juin 1973 (Illustration 15-5). Le montant de 84 500 $ représente le montant net disponible pour dépenser à la date indiquée, après qu'on a déduit les montants correspondant aux commandes faites (réserve pour engagements) et qu'on a déduit du solde du fonds un montant correspondant à la valeur des stocks de fournitures (réserve pour stocks de fournitures).

ILLUSTRATION 15-2.

État des revenus – chiffres prévus et réels.

MILESVILLE
Fonds d'administration
État des revenus – Chiffres prévus et réels.
Exercice financier se terminant le 30 juin 1974.

	Revenus prévus	Revenus réels	Montant sur- (sous-) estimé
Taxes	240 000 $	290 000 $	50 000 $
Licences et permis	30 000	36 000	6 000
Revenus de sources intergouvernementales	120 000	90 000	(30 000)
Frais de service	40 000	45 000	5 000
Amendes	6 000	9 000	3 000
Divers	4 000	10 000	6 000
Total	440 000 $	480 000 $	40 000 $

Note: Voir le texte

ILLUSTRATION 15-3.

État des dépenses et engagements comparés aux autorisations.

MILESVILLE
Fonds d'administration
État des dépenses et engagements comparés aux autorisations
Exercice financier se terminant le 30 juin 1974

	Réserve de l'année précédente aux fins d'engagement	Dépenses applicables aux réserves de l'année précédente	Solde	Affectations 1974	Dépenses 1974	Engagements 1974	Solde non engagé 1974
Ensemble du Gouvernement	1 500 $	1 500 $		45 000 $	41 000 $	2 000 $	2 000 $
Sécurité publique	750	750		100 000	98 000	500	1 500
Voies publiques	450	400	50 $	60 000	60 000		
Hygiène	250	275	25	40 000	39 000		1 000
Santé	150	140	10	20 000	18 000	1 300	700
Bien-être	1 000	800	200	30 000	25 000		5 000
Culture-loisirs	400	100	300	16 000	13 200	2 000	800
Éducation	500	235	265	14 000	12 600	1 200	200
Transfert pour dette				100 000	100 000		
Total	5 000 $	4 200 $	800 $	425 000 $	406 800 $	7 000 $	11 200 $

1. La **NCGA** préfère ventiler les dépenses selon les activités et l'objet. Pour notre part, nous nous en sommes tenus à une présentation plus succincte.

2. En cas de révision des affectations après l'adoption du budget original, on doit indiquer dans d'autres colonnes les chiffres originaux et les chiffres révisés.

Note: Voir le texte pour explication.

ILLUSTRATION 15-4.

Analyse des variations du solde du fonds d'administration.

MILESVILLE
Fonds d'administration
Analyse des variations du solde du fonds
Exercice financier se terminant le 30 juin 1974

Solde du fonds au 1er juillet 1973		84 500 $
Ajouter:		
Excédents des revenus sur les dépenses, 1974		
Revenus	480 000 $	
Dépenses	406 800	
		73 200
Réserve pour engagements au 30 juin 1973	5 000 $	
Moins: dépenses imputables à la réserve pour engagements de l'année précédente	4 200	800
		158 500 $
Soustraire:		
Réserve pour engagements au 30 juin 1974	7 000 $	
Accroissement dans la réserve pour stocks et fournitures	2 000	9 000
Solde du fonds au 30 juin 1974		149 500 $

Note: Voir le texte pour explications.

ILLUSTRATION 15-5.

Bilan financier.

MILESVILLE
Fonds d'administration
Bilan au 30 juin 1973 et au 30 juin 1974

Actif	1974		1973		Engagements, réserve et solde du fonds	1974	1973
Encaisse		15 000 $		8 000 $	Comptes payables	10 000 $	9 200 $
Placements à court terme – coût (valeur marchande 3 000 $)		120 000		50 000	Taxes à verser sur les salaires	2 000	2 500
Taxes foncières à recevoir	35 000 $		45 000 $		Passif-total	12 000	11 700
Moins: provision pour taxes impossibles à percevoir	3 000	32 000	4 000	41 000	Réserve pour engagements	7 000	5 000
Sommes payables par d'autres fonds		1 500		2 200	Réserve pour stocks de fournitures	10 000	8 000
Stocks		10 000		8 000	Solde du fonds	149 500	84 500
Total		178 500 $		109 200 $	Passif, réserves et solde du fonds	178 500 $	109 200 $

Note: voir le texte

La valeur des fournitures n'est pas incluse à ce montant, parce que celles-ci ne pourraient être utilisées pour financer des dépenses supplémentaires. Dans le jargon des analystes financiers, on dirait que le solde du fonds représente les actifs nets à court terme, c'est-à-dire l'argent comptant et les autres actifs convertibles en comptant à court terme. Quelques gouvernements établissent le solde du fonds d'une façon plus conservatrice. Ils excluent des actifs les taxes à recevoir et défalquent le solde obtenu d'un montant qualifié de réserve pour taxes à recevoir. Le solde du fonds équivaut alors aux actifs nets convertibles.

Le solde du fonds équivaut aussi au montant que le gouvernement converné évalue comme la marge de sécurité permettant d'assurer le financement des opérations courantes du fonds. La comptabilité budgétaire commence donc par l'inscription du budget aux registres appropriés. Le solde du fonds est en fait augmenté du montant des revenus budgétaires prévus. Le montant ainsi obtenu est, au fait, celui qui est disponible à des fins d'affectation.

On verra à l'illustration 15-4 que le solde initial du fonds a été augmenté des revenus de 1974 (480 000 $) et diminué d'un montant égal aux dépenses (406 800 $) et aux engagements (7 000 $) de 1974. Le solde non dépensé de la réserve pour engagements du 30 juin 1973 (800 $) a été reporté au solde du fonds. Du fait que le stock de fournitures s'est accru de 2 000 $, le solde du fonds a été diminué d'un montant équivalent, de sorte qu'on en arrive à un solde disponible aux fins d'affectation de 149 500 $. Le fait qu'on veuille absolument arriver au solde disponible pour affectation conditionne, dans son ensemble, la rédaction des rapports financiers relatifs aux fonds budgétaires.

Les rapports destinés au public

Du désir de fournir des renseignements financiers au grand public est née une forme simplifiée et condensée de rapports. Cette pratique se justifie par le fait que les gouvernements municipaux voient dans le rapport annuel l'outil de relations publiques par excellence. La **NCGA** recommande d'inclure au rapport financier annuel une introduction dans laquelle on exposera les faits saillants de l'année financière[14].

Les rapports financiers des sociétés sont généralement bien structurés et ils répondent à des principes comptables reconnus. Par contre, les municipalités ne suivent pas de modèle particulier. En fait, le rapport annuel doit inclure les données financières les plus simples possible: il est indiqué, dans cet ordre d'idée, de rédiger un rapport financier distinct du rapport annuel général. Malheureusement, on observera que l'étendue, la valeur et la cohérence des données présentées dans ces rapports varient énormément.

La comptabilité d'exercice et les ajustements

Dans certaines circonstances, il est préférable de rédiger les rapports comptables municipaux sur une base de déboursés plutôt que sur une base de dépenses. Une telle transposition, qui requiert des ajustements au niveau des stocks et de l'amortissement des actifs immobilisés, permettra de répondre à des questions comme celles qui suivent:

1. Combien devrait-on charger pour la fourniture d'un service? Même si, pour les fonds de type commercial, l'objectif de couvrir ses frais est le critère qui permet de répondre à cette question, il arrive qu'on rencontre à ce niveau certains problèmes. Une équipe du service de la voirie pourrait réparer (sur une base de remboursement des coûts) une rue privée à la suite de l'installation de quelque infrastructure destinée à une propriété privée. Les coûts proportionnels d'équipement devraient être inclus dans le prix chargé.
2. Quelle est la qualité du contrôle des coûts dans tel service? La compilation des coûts unitaires et une comparaison de ceux-ci, soit avec les coûts des périodes budgétaires

précédentes, soit avec les coûts encourus par d'autres services qui exercent des activités similaires, soit avec des coûts normatifs, peuvent s'instituer une excellente façon d'évaluer la qualité du contrôle des coûts.

3. Quel est le coût d'un tel programme? La confrontation des coûts de divers programmes aux résultats prévus est une des composantes fondamentales de l'élaboration du budget de tout programme.
4. À combien s'élève la contribution que la ville peut apporter à un tel programme partiellement subventionné? À cet égard, la ville pourra inclure à l'évaluation de sa contribution le coût des ressources municipales qu'elle consacrera à la réalisation dudit programme.

Vu l'importance de se doter de bonnes techniques de mesures des coûts aux fins de planification et de contrôle, la comptabilité de prix de revient est devenue un des principaux instruments du responsable municipal des finances.

La comptabilité de prix de revient

Le système de comptabilité de prix de revient s'attache à déterminer les coûts des programmes, organismes, services, fonctions, centres de responsabilité, activités ou unités de production. On peut comparer de tels coûts soit avec ceux de différentes périodes budgétaires, soit avec les coûts prévus ou normatifs, soit avec les coûts d'autres possibilités (alternative costs). La façon dont sont présentées et interprétées les données relatives aux coûts peut aider les cadres à contrôler les opérations de leur organisation.

L'évaluation des coûts des programmes municipaux peut s'attarder à différentes sortes de coûts. La méthode du prix de revient complet s'attache particulièrement aux coûts fixes et variables relatifs à un bien ou à un service. On peut, à l'aide de cette méthode, calculer les coûts unitaires d'une activité gouvernementale en divisant le montant des affectations de l'activité par l'unité de production (par exemple, le nombre de milles de rues nettoyées). Mais cette façon de procéder se révèle insatisfaisante à plusieurs égards:

1. Le montant des affectations de l'activité analysée peut ne pas constituer une base adéquate de mesures des dépenses. Ce montant peut, en effet, inclure des montants engagés pour l'achat d'articles non reçus; il peut encore ne pas inclure les dépenses effectuées pour couvrir les engagements qui restent de la période précédente.
2. Même si les coûts se limitent aux dépenses, on risque, par cette méthode, de surévaluer les coûts unitaires lorsque les dépenses pour l'achat d'équipement lourd sont inclus au montant des dépenses, ou s'il y a une augmentation significative des stocks.
3. D'autre part, les coûts unitaires peuvent être sous-évalués dans la plupart des systèmes municipaux, car on ne comptabilise pas aux dépenses les baisses de stocks. Le prix de revient peut aussi être sous-évalué lorsqu'on ne comptabilise pas l'amortissement ou les coûts d'utilisation de l'équipement.

Un des problèmes les plus fréquents lorsqu'on utilise la comptabilité de prix de revient complet survient quand arrive le temps d'imputer aux services d'exploitation les coûts des services fournis par les services de soutien. Il semble que le service de la voirie devrait normalement assumer une partie des coûts du service du personnel, du service de la comptabilité et même une partie des frais d'administration générale de la municipalité. Il appert cependant qu'une grande proportion de ces coûts échappent au contrôle du directeur de la voirie. On ne peut juger, de façon appropriée, de la qualité de l'administration de cette personne, à moins de n'imputer à son service que les coûts sur lesquels il peut exercer un contrôle. Cette approche est ordinairement appelée « méthode de la comptabilité par centres de responsabilité ».

Une autre façon d'entrevoir la comptabilité de prix de revient consiste à ne tenir compte que des coûts variables ou coûts marginaux. Cette approche permet de déterminer

facilement quel montant supplémentaire il en coûterait pour ouvrir la piscine municipale tous les soirs, ou encore combien d'argent de plus serait requis pour se doter d'une patrouille de police supplémentaire. Cette approche appelée méthode du coût variable s'adapte facilement au budget et elle est très utile pour prendre les décisions relatives aux coûts marginaux.

Évaluation et mesure de la productivité

Les activités pour lesquelles il est facile d'identifier une unité de production (milles de rue balayés, nombre de compteurs lus, nombre de verges carrées d'herbe coupée) se prêtent bien à une évaluation des coûts. La méthode du budget – productivité se fonde en fait sur ce type de mesures[15]. La **NCGA** définit le budget – productivité comme étant « un budget où les montants affectés aux dépenses reposent sur le rendement mesurable de certaines activités et programmes de travail »[16]. Dans le contexte municipal, l'usage d'une telle méthode cause un problème lié au fait qu'elle ne comporte essentiellement que l'évaluation ou la mesure des intrants, tel le montant affecté par la municipalité permettra de balayer tant de milles de rues. Il faudrait par contre, pour évaluer correctement ces activités, disposer d'instruments de mesures des résultats. Quels bénéfices la société a-t-elle retirés de ces programmes?

Comment l'efficacité d'un service de police peut-elle être calculée? On peut compiler assez facilement les heures passées en patrouille, le nombre d'enquêtes menées et d'arrestations effectuées. Mais d'une certaine façon, de telles données sont secondaires; seule la quantité de crimes prévenus peut permettre de déterminer la véritable efficacité de la police. Il est malheureusement quasi impossible de l'évaluer par chiffre. Ainsi, une comparaison entre les dépenses du service de la police et les données socio-économiques, comme les crimes rapportés, n'établit pas vraiment une relation de cause à effet. De plus, une baisse (ou une hausse) du taux de criminalité peut être attribuable à de nombreux facteurs autres que l'efficacité (ou l'inefficacité) de la police. On ne peut donc pas évaluer le nombre de crimes que la police a empêchés, mais il est possible de déterminer dans une certaine mesure, à l'aide d'autres indices, l'efficacité du service de police. On peut, par exemple, établir une relation entre les arrestations effectuées et les poursuites intentées. La comparaison sera encore plus pertinente si on lui ajoute le nombre de crimes rapportés. Le nombre de patients/jour et de traitements externes fournis sont des indices de la réelle contribution d'un hôpital à la santé publique. On peut alors trouver le coût unitaire de chacun de ces indices et engager ainsi le processus d'une analyse coûts/bénéfices. Dès lors, le système PPB et les autres techniques de mesure de la productivité reposeraient sur un solide système de comptabilité de prix de revient[17].

Par contre, que si au niveau décisionnel on se préoccupe de façon excessive de la mesure de la productivité, on peut en arriver à une sorte de pseudo-efficacité. On peut délibérément surévaluer les chiffres obtenus ou encore les améliorer en n'effectuant que les tâches les plus faciles, et en négligeant les autres. Si, par exemple, on évalue le rendement du service de recherche d'une bibliothèque selon le nombre de demandes de recherches satisfaites, ledit service pourra ne donner suite qu'aux demandes faciles à satisfaire et mettre en attente la demande d'un homme d'affaires voulant le relevé de données particulières sur l'ensemble de la population. De tels problèmes font ressortir la nécessité que soient étudiées en profondeur les données relatives à la productivité et ce, autant que possible, par des parties neutres.

La fonction de vérification

La vérification (audit) financière traditionnelle consiste en l'examen systématique des registres comptables, de même qu'en la vérification du système de traitement des données sous-jacent et du système de contrôle interne. L'objectif lié à la fonction de vérification

est de savoir si toutes les transactions financières ont été effectuées et enregistrées conformément aux règlements en vigueur, de telle manière que les états financiers produits rendent véritablement compte de l'administration financière exercée par les responsables mandatés à cette fin.

La vérification traditionnelle

Ordinairement, la fonction de vérification implique un examen systématique des documents de base, des procédures des registres relatifs aux transactions financières. Ainsi, l'examen des revenus provenant de l'impôt foncier, dans une ville qui effectue elle-même l'évaluation et qui perçoit l'impôt directement des propriétaires fonciers, nécessitera de nombreuses vérifications. On devra examiner la procédure d'évaluation. On pourrait, à cet effet, comparer un échantillon statistique de propriétés avec le rôle d'évaluation afin de voir si certaines propriétés imposables n'auraient pas été omises dans le rôle. On peut aussi, à partir du même type d'échantillon, vérifier si les paiements ont effectivement été versés aux banques. Les taxes foncières en souffrance devraient aussi faire l'objet d'une vérification afin qu'on détermine si, vraiment, elles n'ont pas été perçues. Tout ajustement fiscal et toute soustraction à la colonne des taxes à recevoir devraient, avant d'être autorisés, être soumis à la vérification. Toutes ces façons de procéder permettent, en fait, au vérificateur de déterminer si les recettes de l'impôt foncier, les sommes perçues ou à recevoir, ainsi que les contributions connexes sont présentées correctement. Des techniques similaires portant sur d'autres types de transactions et de bilans permettront au vérificateur de formuler une opinion sur l'ensemble des états financiers.

La popularité grandissante de la vérification de gestion

Il est vrai que la vérification financière permet que soient assurées l'exactitude des dossiers et la qualité légale des transactions, mais elle ne permet pas que soient déterminées la valeur des activités en elles-mêmes, ni l'efficacité des opérations. Ce type de problème a donné naissance à la vérification de gestion qui inclut, en plus de la vérification financière, l'étude des politiques de gestion et d'administration. Cette méthode a pour objectif d'identifier les possibilités de réduction des coûts d'augmentation de la productivité et d'amélioration de l'efficacité des programmes. Elle constitue en somme un prolongement et un facteur d'amélioration au contrôle de gestion. La vérification de gestion a pris beaucoup d'ampleur au cours des dernières années. Sa popularité est attribuable à la poussée de professionnalisme qu'a connu le secteur de l'administration publique. Cette vague de professionnalisme a été accompagnée d'une utilisation importante des méthodes d'analyse tant quantitative que qualitative. De plus, la population semble de plus en plus concernée par la chose publique, de sorte que les administrateurs gouvernementaux sont assez souvent appelés à rendre compte de leur gestion des ressources publiques et à la justifier.

D'autre part, on assiste aussi à une augmentation des subventions. Or, ceux qui accordent ces subventions exigent des preuves que les montants versés sont dépensés honnêtement et avec circonspection. Il s'agit là d'une incitation supplémentaire à l'utilisation de la vérification de gestion. Le fameux « **Yellow Book** » publié en 1972 par le **U.S. General Accounting Office** fixe l'orientation que doit se donner la vérification dans le secteur gouvernemental. On y précise que, pour être complète, toute vérification doit couvrir trois domaines majeurs:

> « *Le financier et le juridique: on détermine si les opérations financières sont menées comme il convient, si les rapports financiers sont présentés correctement et si l'entité faisant l'objet de la vérification a agi conformément aux lois et règlements en vigueur.*
>
> *L'économie et l'efficacité: on détermine si l'instance gouvernementale gère ou utilise ses ressources (personnel, biens immobiliers, espace, etc.) de façon économique et efficace, et on trouve les causes de toute inefficience ou pratique non économique,*

incluant les lacunes au niveau des systèmes d'information de gestion des procédures administratives et de la structure organisationnelle.

Les résultats de programmes: on détermine si les résultats ou bénéfices escomptés ont été atteints, si les objectifs établis par la législature (ou tout autre corps autorisé à les établir) ont été réalisés, et si l'organisme étudié a envisagé les diverses solutions qui auraient pu permettre d'atteindre les résultats à un coût inférieur »[18].

Comme le gouvernement fédéral a officiellement avisé de son intention d'appliquer ces normes au secteur des subventions, il appert que la pratique de la vérification de gestion est des plus appropriées au secteur local. On n'a cependant pas encore élaboré de normes explicites pour ce type de vérification.

La comptabilité des subventions

Dans l'ensemble, la comptabilité des subventions sous-tend les mêmes exigences que les autres secteurs de la comptabilité municipale. La comptabilité des subventions doit permettre que soient menés à bien la planification, le contrôle, l'évaluation et que les responsables rendent compte de leurs agissements. Dans ce secteur, l'exactitude des comptes est d'une importance capitale, car toute lacune en ce sens peut entraîner le retrait des subventions et même des poursuites.

Cette comptabilité doit permettre aux administrateurs municipaux de connaître le montant exact des ressources municipales qui devront être consacrées aux projets subventionnés. En comptabilité municipale, l'adage voulant qu'un bon système comptable s'autofinance est spécialement vrai lorsque la municipalité doit affecter des sommes à des programmes subventionnés. Dans un tel contexte, si les données comptables ne sont pas exactes, il est possible que certains gestionnaires ne voient pas les coûts cachés que comporte tel ou tel projet subventionné. On pourrait ignorer, par exemple, les coûts d'utilisation de l'équipement municipal employé à l'exécution du projet, ou encore les frais généraux. Le fait de ne pas considérer tous les coûts peut mener à une sous-évaluation de la dimension « coût » de la subvention. D'ailleurs, de nombreuses municipalités regrettent aujourd'hui d'avoir cherché avidement à obtenir des subventions fédérales qu'elles croyaient « gratuites ».

En fait, les règlements fédéraux relatifs aux subventions encouragent les municipalités à faire état de leur contribution financière globale, incluant les frais généraux. C'est à l'aide de ces coûts qu'on pourra calculer le montant de la subvention, suivant une des deux modalités suivantes: on peut les accumuler et présenter ensuite une demande de remboursement. On peut aussi les facturer selon un taux (des frais généraux) fixé à l'avance. Ce taux peut être calculé à partir de l'expérience passée, lorsqu'on dispose de bons registres de coûts. Dans le cadre d'un bon nombre de subventions, on autorise le remboursement d'au moins 50% des frais généraux et parfois même plus de 100% des coûts directs, pourvu que la demande soit accompagnée de pièces justificatives. Le **U.S. Office of Management and Budget** limite tout remboursement de frais généraux non justifié à 10% des coûts directs de main-d'oeuvre. Certains organismes n'accordent aucun remboursement si la demande ne s'accompagne d'aucune pièce justificative.

Les principaux types de subventions

Les subventions peuvent être de différents types:

1. **La subvention en vertu du système de partage des revenus** comporte des restrictions de dépenses d'ordre général seulement et elle ne nécessite aucun déboursé de la part du gouvernement local.
2. **La subvention de programme** a pour fonction spécifique de supporter un type particulier d'activité et elle ne constitue qu'une partie des fonds nécessaires au programme réalisé. Le gouvernement local doit fournir la partie qui reste.

3. **La subvention de construction** est limitée à l'acquisition d'une nouvelle installation immobilière et elle nécessite ordinairement une part de déboursés de la part du gouvernement local.

Les conditions d'octroi de toutes les subventions fédérales requièrent des systèmes comptables permettant d'identifier la réception et la répartition des sommes accordées en vertu de chaque subvention. Le système doit permettre la publication à court terme de rapports précis et il doit être lié à un système de contrôle interne qui vérifiera l'exactitude et la sauvegarde des actifs et favorisera l'efficacité des opérations.

On s'attend normalement à ce que la municipalité établisse un fonds distinct pour chaque programme subventionné, à défaut de quoi elle devra au moins détenir un compte de banque distinct pour chacun, afin d'y déposer l'argent de la subvention.

Les coûts

Les coûts imputables aux subventions fédérales sont listés sur la circulaire A-87[21]. La circulaire A-102 comporte, pour sa part, une liste des documents permettant de justifier ces coûts[22]. Les gouvernements locaux doivent étudier soigneusement ces écrits avant de faire une demande de subvention.

Les coûts admissibles au programme de subvention incluent les coûts directs tels que la rémunération des employés, les coûts du matériel, l'achat d'équipement ou autre dépense d'investissement approuvée dans le cadre de la subvention et les autres dépenses encourues spécifiquement pour la réalisation du projet. De plus, certains coûts indirects peuvent être inclus lorsqu'il y a eu bénéfice pour le projet, même si par ces mêmes coûts, d'autres secteurs d'activité de la municipalité sont avantagés.

Tous les coûts doivent être justifiés. Les demandes de remboursement de rémunération du personnel seront accompagnées de registres de travail et de présence pour chaque employé mentionné. Cette mesure est particulièrement importante dans les cas où les coûts sont imputables à la fois au chapitre des coûts totaux et au chapitre de la contribution de la municipalité.

Pour être admissible à la subvention, tout coût doit concerner directement le projet. Ainsi, le coût d'établissement et de maintien d'un système comptable pour la subvention est admissible, mais non le coût de tenue à jour des dossiers comptables centraux pour des fins d'information générale. Les coûts reliés aux services légaux accordés spécifiquement au projet sont admissibles, mais les frais généraux du service du contentieux ne le sont pas.

Comme les règlements concernant les coûts visent à éviter les dédoublements, les registres doivent indiquer clairement la répartition des coûts. Les registres de paie où figurent des employés qui ont travaillé à la fois sur le projet et à d'autres activités doivent spécifier le temps qui a été alloué à chacune de ces activités.

Il est permis de prévoir une allocation d'amortissement et d'affectation d'équipement et d'espace au projet subventionné. L'amortissement doit être calculé d'après le coût d'origine. Lorsque le bien utilisé provient d'un don ou que les dossiers de coûts n'ont pas été tenus à jour adéquatement, on calcule l'amortissement d'après la valeur estimée au moment de l'acquisition dudit bien.

Nombre d'autres coûts sont admissibles aux subventions: les coûts de recrutement, de formation de personnel, les avantages accordés aux employés. Les dépenses de voyages, la préparation du registre de paie, les coûts des matériaux, des acquisitions, les frais d'utilisation d'entrepôts, les frais de transport, les coûts d'entretien et de réparation de l'équipement et des installations, les coûts des assurances, ceux des entreprises de

service, les coûts des services téléphoniques, des services d'impression et de reprographie, les coûts d'acquisition du matériel de référence et d'autres encore. Parmi les coûts non admissibles, mentionnons les coûts en intérêts de la municipalité, les pertes dues aux mauvaises créances, les frais de représentation, les cotisations et les dons versés par la municipalité.

La contribution municipale

Le calcul des coûts municipaux se rapportant au projet subventionné est important non seulement pour connaître les coûts globaux du projet, mais aussi pour établir le montant de la contribution municipale. La municipalité peut contribuer, soit sous forme de versements effectués à même ses recettes fiscales ou à même les dons reçus, soit en fournissant certains biens et services nécessaires à la réalisation dudit projet. Par exemple, une subvention de la **Law Enforcement Assistance Administration** peut obliger le chef de la police à consacrer le tiers de son temps à l'administration du projet. Ce temps sera considéré comme une partie de la contribution municipale.

Il arrive souvent que des groupes communautaires ou des associations humanitaires soient particulièrement intéressés à la réalisation d'un programme spécifique. Il se peut qu'ils soient disposés à fournir de l'équipement, du matériel ou des services et ce, gratuitement. On peut considérer ces ressources comme une part de la contribution locale à la réalisation du projet, mais on doit alors tenir à jour des dossiers comptables très précis sur la quantité et la valeur des biens et services fournis.

La vérification et le contrôle

L'expansion des subventions s'est accompagnée d'une pratique de plus en plus généralisée de la vérification de gestion. Presque tous les programmes de subvention requièrent que soit effectuée une vérification des registres financiers. Cette vérification peut cependant prendre la forme d'un système de contrôle interne qui permettra de déterminer si les fonds de la subvention ont été utilisés conformément aux lois et règlements et si les dépenses ainsi effectuées ont permis la réalisation des résultats projetés. Tous les récipiendaires doivent absolument se doter d'un système efficace de contrôle interne et de vérification. Le lecteur trouvera à l'illustration 15-6 une section d'une liste type de vérification permettant de déceler d'éventuelles lacunes. Une telle vérification interne doit être accompagnée d'une vérification externe qui sera effectuée, soit par des employés de l'état, soit par des consultants-comptables. Ces vérifications externes permettent d'obtenir les données nécessaires à l'évaluation finale du rendement de la subvention.

Les normes de la comptabilité de subvention pourraient éventuellement se traduire par des normes comptables plus élevées pour toutes les fonctions gouvernementales. L'augmentation de l'importance, tant en nombre qu'en prestige, des administrateurs professionnels dans le secteur public s'est accompagnée d'une augmentation des exigences sur le plan de la responsabilité. Les nouvelles exigences de la comptabilité de gestion offrent aux représentants du corps public qui le veulent l'occasion rêvée de démontrer leurs possibilités.

Résumé

Comme tous les autres systèmes comptables, le processus comptable municipal se définit en trois fonctions, soit l'enregistrement, la rédaction des rapports et la vérification. Fondamentalement, le système comptable municipal consiste en un système d'information destiné à faciliter la prise de décision. L'approche systématique fournit à cet égard des normes très utiles – pertinence, vérifiabilité, exactitude, quantifiabilité – à partir desquelles on peut élaborer certaines classifications et certaines mesures de contrôle plus complexes. Dans ce domaine, l'informatique offre des avantages considérables au gérant

municipal, mais il faut savoir en maximiser l'usage, tout particulièrement en matière de contrôle interne.

Les systèmes gouvernementaux se différencient des systèmes commerciaux par l'absence d'un flux de recettes facilement mesurables en provenance de consommateurs. On doit donc utiliser des méthodes comptables spéciales comme la comptabilité par fonds qui établit des catégories précises pour les opérations gouvernementales courantes, les dépenses d'immobilisation, les opérations de type commercial et les opérations de fiducie. La comptabilité budgétaire permet d'intensifier le contrôle des fonds d'administration. Les rapports financiers, qu'ils s'adressent à la population ou à des spécialistes, présentent des défis particuliers pour l'administrateur. Les ajustements liés à la comptabilité d'exercice et la comptabilité de prix de revient sont d'autres éléments de contrôle rationnel très importants dans le système budgétaire municipal. Il en va de même de la mesure et de l'évaluation de la productivité. La popularité grandissante de la vérification de gestion a, pour sa part, étendu les possibilités qu'offraient les systèmes de vérification traditionnels. Enfin, les subventions intergouvernementales ont introduit au secteur financier municipal des besoins nouveaux en matière de comptabilité. Il en est résulté des normes plus professionnelles dans ce domaine, ainsi qu'en matière de comptabilité municipale en général.

ILLUSTRATION 15-6.

Section d'un questionnaire de contrôle interne sur l'encaisse. (Source: U.S. Office of Economic Opportunity, Community Action Program, GUIDE FOR GRANTEE ACCOUNTING, Washington (D.C.): Government Printing Office, 1966).

QUESTIONS	OUI	NON
1. Sauf pour les dépenses de la petite caisse, a-t-on toujours recours aux chèques?	____	____
2. Est-il interdit de signer des chèques à l'avance?	____	____
3. Est-il interdit de faire des chèques au porteur?	____	____
4. Sinon, les chèques au porteur se limitent-ils à la paie ou au remboursement de la petite caisse?	____	____
5. La conciliation des comptes de banque est-elle faite par d'autres personnes que les employés qui tiennent à jour les dossiers de l'encaisse?	____	____
6. Tient-on compte de l'ordre des numéros de chèques lorsque l'on fait la conciliation des comptes de banque?	____	____
7. Émet-on parfois des chèques sur la seule base d'une autorisation verbale?	____	____
8. Exerce-t-on un contrôle d'inventaire approprié sur les formulaires de chèque et les chèques annulés?	____	____
9. Les fonds **OEO** sont-ils tenus dans un compte de banque distinct?	____	____
10. Fait-on des calculs improvisés de la petite caisse?	____	____
11. Des pièces justificatives accompagnent-elles les chèques à signer?	____	____
12. Ces pièces justificatives sont-elles marquées pour prévenir toute ré-utilisation?	____	____
13. Les recettes en comptant sont-elles inscrites et déposées quotidiennement?	____	____

BIBLIOGRAPHIE

1. American Accounting Association, Committee to Prepare a Statement of Basic Accounting Theory, A STATEMENT OF BASIC ACCOUNTING THEORY (Evanston (Ill.): American Accounting Association, 1966), p. 8.

2. National Committee on Governmental Accounting, GOVERNMENTAL ACCOUNTING, AUDITING AND FINANCIAL REPORTING (Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1968), p. 13.

3. Le COBOL (Common Business Oriented Language) est un des deux langages de programmation les plus connus; il s'adapte bien au traitement de vastes quantités de données homogènes comme les feuilles de paie, la facturation des clients, etc. L'autre, le FORTRAN, (Formula Translation) s'adapte bien à l'analyse mathématique. Il y a aussi l'ALGOL, le PL/1 et le BASIC, autres langages qui servent à des fins générales. Pour élaborer rapidement des modèles de simulation, on peut utiliser le GPSS, le SIMSCRIPT et le DYNAMO.

4. Il existe de nombreuses façons de se donner des possibilités de vérification. On peut, par exemple, faire le total des numéros de sécurité sociale de toutes les fiches de temps. La différence entre le total des numéros de sécurité sociale des documents apparaissant sur la machine à additionner et le total des numéros de sécurité sociale apparaissant sur les cartes perforées représente probablement le numéro de sécurité sociale de la fiche de temps qui a été omise.

5. American Institute of Certified Public Accountants, Committee on Auditing Procédures, INTERNAL CONTROL: ELEMENTS OF A COORDINATED SYSTEM AND ITS IMPORTANCE TO MANAGEMENT AND THE INDEPENDENT PUBLIC ACCOUNTANT (New York: American Institute of Certified Public Accountants, 1949), p. 6.

6. ENKE, Ernest, « The Accrual Concept in Federal Accounting », THE FEDERAL ACCOUNTANT 22 (mars 1973):

7. National Committee on Governmental Accounting, GOVERNMENTAL ACCOUNTING, AUDITING AND FINANCIAL REPORTING (Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1968).

8. American Accounting Association, « Report of the Committee on Accounting for Not-for-Profit Organizations », ACCOUNTING REVIEW supplément au vol. 46 (1971): 81-163; et American Accounting Association, « Report of the Committee on Concepts of Accounting Applicable to the Public Sector, 1970-1971 », ACCOUNTING REVIEW, supplément au vol. 47 (1972): 77-108.

9. American Institute of Certified Public Accountants, Committee on Governmental Accounting and Auditing, AUDITS OF STATE AND LOCAL GOVERNMENTAL UNITS (New York: American Institute of Certified Public Accountants, 1974).

10. National Committee on Governmental Accounting, GOVERNMENTAL ACCOUNTING, AUDITING, AND FINANCIAL REPORTING, pp. 6-7.

11. VATTER, William J. THE FUND THEORY OF ACCOUNTING AND ITS IMPLICATIONS FOR FINANCIAL REPORTS (Chicago: University of Chicago Press, 1947).

12. National Committee on Governmental Accounting, GOVERNMENTAL ACCOUNTING, AUDITING AND FINANCIAL REPORTING, pp. 7-8.

13. Ibid., p. 155.

14. Ibid., p. 107.

15. Pour un exposé plus détaillé sur le budget – productivité, voir le ch. 4.

16. National Committee on Governmental Accounting, GOVERNMENTAL ACCOUNTING, AUDITING AND FINANCIAL REPORTING, p. 11.

17. ENKE, Ernest. « The Accounting Preconditions of PPB(S) », MANAGEMENT ACCOUNTING 53 (janvier 1972): 33-37.

18. U.S. General Accounting Office, Comptroller General of the United States, STANDARDS FOR AUDIT OF GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, PROGRAMS, ACTIVITIES AND FUNCTIONS (Washington (D.C.): Government Printing Office, 1972), p. 2. Michael H. Granof, « Operational Auditing Standards for Audits of Government Services », CPA JOURNAL 43 (décembre 1973): 1079-85, 1088.

19. GRANOF, Michael H., « Operational Auditing Standards for Audits of Government Services » CPA Journal no. 43 (déc. 1973): p. 1079-85, 1088.

20. OLIVER, Fred M. « Municipal Governments' Accounting and Reporting for Federal Grants », CPA JOURNAL 43 (décembre 1973): 1073-78, 1102.

21. U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, « Principles for Determining Costs Applicable to Grants and Contracts with State and Local Governments », Circulaire A-87 (Washington (D.C.): 1968).

22. U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, « Uniform Administrative Requirements for Grants-in-Aid to State and Local Governments», Circulaire A-102 (Washington (D.C.): 1972).

Chapitre XVI

Le budget d'investissement

> « Lorsque la volonté de s'attirer l'approbation des masses pousse un gouvernement à effectuer des coupures dans les dépenses nécessaires à son efficacité et à la poursuite de ses objectifs, la situation est aussi répréhensible que l'est tout gaspillage de fonds gouvernementaux en dépenses inutiles. »*
>
> William Howard Taft

L'élaboration d'un budget d'investissement** consiste en plusieurs étapes, dont la sélection de certains projets d'investissement, la planification dans le temps des dépenses qui seront allouées aux projets choisis et, enfin, l'évaluation de l'impact, sur le budget de fonctionnement, de divers plans susceptibles d'être utilisés pour le financement des différents projets.

C'est dans ces termes que nous analyserons le budget d'investissement municipal au cours du présent chapitre. Notre section complète donc le chapitre IV qui s'intéressait plus particulièrement au processus d'élaboration et de mise en oeuvre du budget de fonctionnement. De plus, elle permet d'approfondir des notions abordées dans les chapitres précédents, soit la gestion de la dette, la gestion de l'encaisse, la gestion financière et la comptabilité municipale.

Nous procéderons suivant un ordre logique en commençant, dans un premier temps, par faire l'analyse de la sélection et de l'évaluation des projets d'investissement, pour ensuite examiner les utilisations possibles des études d'utilisation du sol, des données démographiques et des études économiques de base. Dans un deuxième temps, nous

---

* (traduction libre)

** n.d.t.: nous avons choisi l'expression « budget d'investissement » pour traduire l'expression « capital budget ». Mentionnons toutefois qu'on peut aussi utiliser les termes « budget des immobilisations » pour traduire la même réalité.

aborderons l'évaluation des ressources financières ainsi que l'analyse et la prévision des revenus et des dépenses de fonctionnement. Dans un dernier temps, nous procéderons à l'examen de l'élaboration d'une étude de ressources financières. Afin d'en illustrer les différents moments, nous prendrons pour exemple l'hypothétique municipalité de Landsburg.

La sélection et l'évaluation des projets d'investissement

Qu'est-ce qu'une dépense d'investissement? On peut la définir comme étant une dépense servant à la construction ou à l'achat d'installations devant fournir des services à long terme. À l'opposé, la dépense de fonctionnement ou de roulement se rapporte à un article ou un service dont l'utilisation s'étend sur une courte période de temps. De plus, du point de vue strictement comptable, les deux types de dépenses se distinguent par le fait que les déboursés effectués pour un investissement sont plus considérables que ceux encourus dans le cadre du budget de fonctionnement. Ainsi, dans une petite municipalité, l'acquisition de voitures de police pourrait s'inscrire au budget d'investissement, tandis que dans une municipalité plus importante, de telles dépenses sont susceptibles d'être couvertes par le budget annuel de fonctionnement. Dans ce dernier cas cependant, on devrait prévoir, au niveau du budget de fonctionnement, une distinction entre 1) les dépenses courantes de fonctionnement et, 2) les dépenses d'investissement renouvelables ou de faible envergure. Les achats renouvelés régulièrement comme les machines à écrire doivent faire l'objet d'une étude particulière, même si les affectations en cause sont ordinairement inscrites au budget de fonctionnement et ne figurent pas au budget des investissements.

Puisque le budget d'investissement se rapporte à l'achat ou la construction d'installations d'une certaine ampleur destinées à un usage à long terme, il convient d'en examiner attentivement les différentes composantes. Les requêtes de mise à l'étude de divers projets d'investissement peuvent provenir de groupes et de niveaux variés, tels que les services d'exploitation, les cadres, la commission de planification ou certains citoyens intéressés et impliqués. Les opérations d'analyse et d'évaluation de ces différentes demandes impliquant des dépenses d'investissement devraient être centralisées dans un même service. De façon habituelle, la prise de décision relative aux projets d'investissement incombe à la division de la planification qui est supervisée par les hauts fonctionnaires de la ville. L'équipe chargée de la planification et les responsables des finances doivent faire une évaluation économique générale des projets présentés. Ils le feront à l'aide de l'information recueillie dans certains documents (que nous étudierons plus loin) tels que: des études démographiques, des études d'utilisation du sol et des études économiques de base. Le groupe doit sélectionner parmi les projets soumis ceux qui seront probablement inclus dans le budget d'investissement, lequel budget sera, par la suite, acheminé vers l'organisme législatif local chargé d'en faire l'approbation. Ainsi, même si le responsable des finances ne doit pas assumer seul l'entière responsabilité de la définition des priorités, de la programmation et de la classification des projets à l'intérieur d'un programme plus vaste d'amélioration des infrastructures, il doit cependant contribuer à rassembler les données permettant de déterminer la pertinence, les avantages et la valeur économique des divers projets.

La décision d'investir: la théorie

Théoriquement, la désirabilité d'un investissement public doit être déterminée comme suit. Un investissement public est souhaitable lorsque la valeur actuelle* des avantages prévus de l'investissement escompté au coût des capitaux de la municipalité (ou taux d'actualisation), excède ou est égale aux coûts de l'investissement. Si le projet s'avère conforme

* N. de la t. : « Valeur de rebut », partie de la valeur résiduelle d'un bien représentée par la somme qu'il est possible d'en retirer au moment où il est mis au rancart. (Dict. de la comptabilité de F. Sylvain.)

à cette règle, il est alors considéré comme étant « profitable ». Cela signifie qu'il aura un taux de rendement supérieur au « taux d'intérêt » municipal. De façon formelle, il ne semble pas trop difficile d'appliquer cette règle théorique. Pour le faire, on doit d'abord évaluer le flux des recettes nettes futures, actualiser les recettes de chacune des années concernées afin d'en obtenir la valeur actuelle et comparer la somme de ces valeurs actuelles avec les dépenses immédiates requises par le projet. Si la valeur actuelle totale dépasse le montant des déboursés, le projet devrait être adopté.

La formule utilisée pour obtenir la valeur actuelle (VAN) d'un projet se lit comme suit:

$$VA = \frac{R_1}{(1+i)} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \ldots + \frac{R_n}{(1+i)^n} + \frac{r_n}{(1+i)^n} \quad (1)$$

$$VAN = VA - I$$

Généralement, le signe VA représente la valeur actualisée de revenus nets (R_1, R_2, etc.) sur une période de temps (n années); r_n indique la valeur de rebut* de la valeur résiduelle du projet à la fin de sa durée économique à l'année n, et i représente le taux d'escompte (ou d'intérêt) de la municipalité. VAN équivaut à la valeur nette actualisée c'est-à-dire, la valeur actuelle du flux des recettes moins I, le coût d'investissement du projet.

Le tableau 16-1 illustre à l'aide d'un exemple la simplicité du mécanisme d'évaluation des projets d'investissement. Suivant cet exemple, le projet présenté serait accepté puisque la valeur actuelle des recettes prévues est de 6 245 500 $, ce qui représente un montant excédant de 245 500 $, le coût total du projet (6 000 000 $). Le taux de rendement prévu est donc plus élevé que le taux d'escompte, c'est-à-dire le taux d'actualisation prévu ou le coût du capital pour la collectivité soit, 6%. Les facteurs d'actualisation correspondant à divers taux d'intérêts peuvent être trouvés à l'aide de tables des taux d'intérêt. De plus, de nombreux programmes informatiques récemment élaborés permettent de manipuler les données relatives au calcul de la valeur actuelle.

La décision d'investir: la pratique

Les décisions concernant les investissements publics ne sont pas aussi simples à prendre en pratique qu'elles semblent l'être en théorie. En réalité, il n'est pas toujours possible d'évaluer en termes quantitatifs les avantages d'un projet. Un bon nombre des « bénéfices » sont de nature intangible. Ces bénéfices peuvent être sociaux ou encore résider dans le fait qu'on améliore la qualité de vie des citoyens et ils ne peuvent être évalués facilement en termes monétaires. C'est d'ailleurs précisément ce qui explique le déplacement et la prise en charge d'un bon nombre d'activités par le secteur public.

Un parc public procure une aire de divertissement, de l'air pur, de l'espace et de la lumière aux propriétés voisines. Il est de plus attrayant pour les touristes et les visiteurs de la ville. Il est donc difficile d'en évaluer les « bénéfices » qu'on en retire en termes monétaires. Cependant, il existe un certain nombre de critères d'évaluation que l'on pourrait formuler sous forme de questions: Quel montant la population est-elle prête à offrir pour avoir accès aux lacs, parcs et réserves privés? Quelle est la somme des déboursés que les citadins allouent à leurs vacances, à leurs promenades ainsi qu'à leurs activités de loisirs? Quelle somme affecte-t-on à l'entretien des pelouses, à l'embellissement des terrains et au jardinage? Un parc public peut évidemment procurer des avantages similaires à ceux des activités que nous venons de mentionner. On peut donc faire une certaine approximation de la valeur du projet de parc, mais il demeure que le calcul des avantages

* N. de la t.: « Valeur de rebut », partie de la valeur résiduelle d'un bien représenté par la somme qu'il est possible d'en retirer au moment où il est mis au rancart. (Dict. de la comptabilité de F. Sylvain.)

qu'apportent respectivement l'existence d'espaces libres et la disponibilité d'air pur est très difficile à faire. L'estimation des « bénéfices » est toujours davantage facile à faire lorsque ces services publics sont vendus aux usagers, que lorsqu'ils sont distribués gratuitement. En payant pour un service, le consommateur indique à quel point il apprécie ce service. Nous aborderons, plus à fond, l'aspect des droits aux usagers dans la dernière partie du présent chapitre.

Un autre problème complexe réside dans la difficulté à comptabiliser les effets de déportement ou de rayonnement sur l'environnement urbain de certains projets. En effet, si une ville construit une usine d'épuration des eaux, les villes avoisinantes pourront éventuellement en retirer certains avantages. Si ces « économies externes » pouvaient être mesurées, devrait-on en tenir compte dans l'évaluation comptable du projet? Il y a parfois des avantages à être un bon voisin; d'autre part, les résidents de n'importe quelle ville sont exposés à profiter des activités florissantes des villes avoisinantes. Ceci constitue un argument en faveur du versement de subventions par les niveaux supérieurs de gouvernement, puisque ces subventions permettent de dédommager les municipalités qui entreprennent certains projets dont les avantages s'étendent au-delà du territoire de la ville concernée, et se répercutent sur d'autres localités.

TABLEAU 16-1.

Valeur actuelle nette d'un projet d'investissement.

Année	Coût d'investissement du projet	Revenus annuels nets prévus	Facteur d'actualisation (coût social de l'investissement – 6%)	Valeur actuelle des recettes
0	6 000 000 $		$\frac{1}{(1.06)n}$	
1		1 000 000 $	0,9434	943 400 $
2		1 500 000	0,8900	1 335 000
3		2 000 000	0,8396	1 679 200
4		1 500 000	0,7921	1 188 100
5		1 000 000	0,7473	747 300
6		500 000	0,7050	352 500
Total	6 000 000 $	7 500 000 $		6 245 500 $
VAN =	6 245 500 $	– 6 000 000 $	= 245 500 $	

Note: Voir le texte.

Lorsqu'il s'avère difficile de mesurer de façon exacte les avantages qu'on peut retirer de la mise en oeuvre de projets, on peut utiliser la méthode décrite précédemment en l'appliquant à l'inverse. On se demandera alors: Quel flux de recettes annuelles justifierait un tel investissement, compte tenu des coûts du projet et du taux d'escompte municipal? Est-ce que la valeur escomptée des recettes annuelles semble raisonnable et accessible? Si oui, le projet est considéré comme avantageux.

L'estimation des coûts sociaux du capital (ou taux de préférence de la population) constitue un autre problème épineux. Quel est le taux d'intérêt qui devrait être utilisé afin d'actualiser le flux des recettes d'un projet public? Il semble, à première vue, que le taux d'intérêt des emprunts de la municipalité, soit le taux approprié. En effet, le taux d'intérêt sur la dette municipale est plus bas que l'ensemble des taux d'intérêts observables sur le marché. Cela s'explique d'une part, du fait que l'intérêt versé aux prêteurs par la muni-

cipalité n'est pas sujet à l'impôt sur le revenu fédéral et, d'autre part, du fait que le remboursement de la dette est souvent garanti par l'ensemble des biens-fonds de la collectivité. Cependant, ce taux d'intérêt explicite relativement bas ne correspond probablement pas au véritable « coût social des capitaux » pour la collectivité. Les autorités locales doivent prendre en considération le fait que, puisque la dette gouvernementale constitue une « charge prioritaire », tout accroissement de la dette impose une « charge de risque » sur l'ensemble des revenus ou sur la richesse de la collectivité. Cette charge de risque contribue à accroître le coût social des capitaux (c'est-à-dire, le taux de rendement obligatoire) des investissements nouveaux et renouvelables, réalisés dans la région. Il faut tenir compte de ce fardeau implicite au moment de l'analyse des avantages économiques inhérents à l'investissement, afin d'augmenter le taux d'escompte en conséquence. Pour obtenir une approximation juste du taux, on peut utiliser une pondération moyenne du taux d'intérêt des obligations municipales et du taux de rendement des autres actions, valeurs, titres, hypothèques, etc., détenus dans la communauté.[1]

Critères normatifs

On a maintes fois abordé le problème de la sélection des projets dans les cas où: 1) le nombre de projets répondant favorablement aux critères économiques, et jugés socialement souhaitables, est supérieur au montant disponible dans le budget d'investissement établi; 2) quand certains projets constituent « des possibilités s'excluant mutuellement » c'est-à-dire qu'on doit choisir un seul projet parmi plusieurs qui étaient destinés, initialement, à remplir la même fonction.

Il existe deux critères normatifs pour faciliter la sélection des projets.

1. **La méthode de la valeur actuelle nette.**

Comme nous l'avons déjà expliqué, on obtient la valeur actuelle nette (VAN) en soustrayant les dépenses initiales de l'investissement de la valeur actuelle brute des recettes prévues, ce dernier chiffre étant calculé en appliquant le taux d'actualisation (taux préférentiel) de la municipalité. Le projet est acceptable si la VAN est positive.

2. **La méthode du taux de rendement interne.**

Le taux de rendement interne est le taux qui permet d'amener la valeur actuelle du flux des recettes à égalité des déboursés initiaux de l'investissement. Si le taux de rendement interne dépasse le taux des emprunts de la municipalité (taux d'actualisation), le projet est économiquement viable.[2]

Ces deux critères permettent donc de déterminer la recevabilité d'un projet. Si la valeur actuelle nette d'un projet est positive, son taux de rendement interne dépassera nécessairement le coût des capitaux pour la communauté. Toutefois, l'utilisation de ces deux méthodes peut, lorsque se pose l'obligation de sélectionner des projets, résulter en des indications contradictoires, rendant ainsi la prise de décision plus ardue. Si, par exemple, le budget est très limité, ou bien si certains projets s'excluent mutuellement, tous les projets jugés recevables ne pourront pas être acceptés. Or, lorsqu'on les classifie afin de déterminer lesquels seront mis en vigueur, il est possible que ceux dont le taux de rendement est le plus élevé ne soient pas ceux dont la valeur actuelle nette est la plus élevée.

Contraintes budgétaires

On doit mentionner, avant de continuer, que certaines contraintes arbitraires d'un budget peuvent présenter un caractère irrationnel. Un budget trop restrictif peut entraîner des choix néfastes en terme d'efficacité économique, soit en amenant la mise sur pied de projets moins efficaces, mais comportant des coûts moindres, soit en retardant l'exécution de projets souhaitables économiquement. Dans les cas où les limites budgétaires entraveraient la réalisation d'un projet économiquement souhaitable, il est possible que les

représentants officiels de la municipalité interviennent afin de convaincre la collectivité d'entériner un budget plus important. Les autorités municipales doivent cependant procéder de manière très circonspecte avant d'user de pressions pour obtenir l'acceptation du projet; elles doivent d'abord s'enquérir des implications du projet et vérifier si l'ensemble des coûts et des bénéfices ont été envisagés. De plus, les autorités doivent s'assurer que le taux d'escompte (taux d'actualisation) utilisé n'est pas trop faible. Évidemment, à long terme, la solution idéale serait d'accroître le budget afin de permettre la réalisation de tous les projets viables et non-concurrentiels. À défaut d'une telle situation, il faut s'assurer que l'ensemble des projets choisis à l'intérieur des limites budgétaires comportent, de façon globale, la valeur la plus élevée possible lorsqu'on applique les deux méthodes.

La sélection: un problème économique

Les contraintes budgétaires peuvent parfois être irrationnelles et causer des problèmes de sélection. Mais la sélection des projets devient un réel problème économique au moment où l'application des deux méthodes suggérées (celles de la VAN et du taux de rendement effectif), dans les cas où les projets formulés constituent des alternatives s'excluant mutuellement, entraîne des classements différents. Ces « conflits » au niveau de la classification proviennent de trois facteurs (pas nécessairement mutuellement exclusifs):

1. La courbe du flux des bénéfices dans le temps diffère (d'un projet à l'autre);
2. Le volume des investissements requis par chaque projet diffère;
3. La période de temps pendant laquelle chaque projet amène des bénéfices diffère.

Le cas du premier facteur est illustré au tableau 16-2. Le projet A détient un taux de rendement effectif plus élevé que celui du projet B (11,7% contre 10,0%). Cependant, la valeur actuelle nette du projet B est de 113 532 $ quand celle du projet A n'est que de 85 510 $. Habituellement, lorsque se pose ce genre de contradiction au moment de l'évaluation, le projet détenant le taux de rendement le plus élevé amène un flux de recettes plus élevé au début et l'autre projet ayant une valeur actuelle nette plus considérable amène un flux de recettes relativement plus élevé, sur une période de temps plus longue. Si l'on se base sur le taux de rendement afin de choisir un projet, des rendements plus rapides s'obtiennent au coût de rendements ultérieurs plus considérables et cet échange s'effectue à un taux d'actualisation supérieur à celui de la municipalité. Le projet le plus avantageux est donc celui qui présente la valeur nette du flux total des recettes la plus élevée, telle que déterminée par le taux d'actualisation ou taux d'escompte de la municipalité. Ce montant est obtenu par l'application de la méthode de la valeur actuelle nette.

Le tableau 16-3 illustre le cas où l'ampleur de deux projets diffère (facteur 2). Dans ce cas-ci, le projet A qui est de moindre envergure, a un taux de rendement plus considérable, tandis que le projet B, de plus grande importance, a une valeur actuelle nette plus élevée. Cela veut dire que l'« importance marginale accrue » amène des bénéfices à un taux plus élevé que le coût des capitaux pour la municipalité, même si l'on constate une tendance moyenne à la baisse du taux de rendement interne. Si l'on imagine que le plus vaste projet est divisé en deux parties, et qu'une de ces parties constitue un accroissement du plus petit projet, il devient alors évident que l'utilisation du critère de la valeur actuelle nette permet d'obtenir une réponse juste et sans équivoque.

Le troisième facteur, celui des différences au niveau de la période de temps durant laquelle le projet amène le flux de bénéfices n'est pas si simple à manoeuvrer. Le problème est de deux ordres; non seulement peut-il s'établir une différence entre les taux de rendement effectifs mais il peut aussi s'avérer impossible d'établir une comparaison directe entre, par exemple, la valeur actuelle du flux de recettes d'un projet, échelonnée sur cinq ans, qui serait de 100 000 $ et la valeur actuelle nette de 120 000 $ d'un projet dont la durée

TABLEAU 16-2.

Comparaison de projets quand la configuration du mouvement d'encaisse diffère.

PROJET A

Années	(1) Déboursés	Recettes	Taux d'escompte (6%)	Valeur actuelle des recettes
1	1 000 000 $	700 000 $	0,9434	660 380 $
2	0	200 000	0,8900	178 000
3	0	200 000	0,8396	167 920
4	0	100 000	0,7921	79 210
	1 000 000 $	1 200 000 $		1 085 510 $

Le projet A a une valeur actuelle nette de 85 510 $. Son taux de rendement interne est de 11,7%.

PROJET B

Années	(1) Déboursés	Recettes	Taux d'escompte (6%)	Valeur actuelle des recettes
1	1 000 000 $	100 000 $	0,9434	94 340 $
2	0	200 000	0,8900	178 000
3	0	700 000	0,8396	587 720
4	0	320 000	0,7921	253 472
	1 000 000 $	1 320 000 $		1 113 532 $

Le projet B a une valeur actuelle nette de 113 532 $. Son taux de rendement interne est de 10%.

Note: pour plus de précision, voir le texte.

TABLEAU 16-3.

Comparaison de projets de dimensions différentes.

Projet	A	B
Coût	1 000 000 $	1 200 000 $
Valeur actuelle des bénéfices à 6%	1 500 000	1 770 000
Taux de rendement interne	12,0%	11,5%
Bénéfices/coûts	1,50X	1,48X
Valeur actuelle nette	500 000	570 000

Considérer la différence entre A et B comme un projet B.A. indépendant.

Projet	B-A
Coût	200 000 $
Valeur actuelle des bénéfices à 6%	270 000
Taux de rendement interne	9,0%
Bénéfices/coûts	1,35
Valeur actuelle nette	70 000

serait de sept ans. Ce qui est en cause ici est moins la simple comparaison entre deux projets que celle entre deux stratégies dont la réalisation s'étale sur une période de temps donnée. La comparaison des stratégies ne s'avère pas trop difficile, si l'on présume que chaque projet à terme peut être renouvelé aux mêmes coûts et entraîner des recettes semblables à celles occasionnées par le projet tel que présenté. Dans ce cas, les valeurs actuelles nettes de chaque projet peuvent être « annualisées » (c'est-à-dire qu'elles peuvent être reconverties en un montant annuel uniforme imparti sur la vie de chaque projet). Ces montants peuvent alors être comparés directement.

Le tableau 16-4 constitue une bonne illustration du problème abordé: même si la VAN du projet B est plus grande, les bénéfices nets rapportés par le projet A (à 10%) sont de 18 450 $ par année quand les bénéfices nets rapportés par le projet B ne sont que de 17 040 $ par année. Donc, la réalisation d'une série de projets A est préférable à celle d'une série de projets B. Car, à long terme, il en résulte un flux de revenus nets plus élevé. Toutefois, dans le cas plus probable où le renouvellement futur des coûts et recettes de chaque projet ne constitue pas une réplique exacte des coûts et recettes de l'actuel projet, l'établissement d'une moyenne annuelle ne fonctionnera pas. Afin de résoudre ce problème, on doit comparer la valeur actuelle nette d'une série de projets de courte durée liés entre eux, à la valeur actuelle nette d'une série de projets plus longs, les deux séries se terminant dans des délais raisonnables à peu près semblables. Donc, si le projet d'investissement A dure quatre ans et le projet B six ans, on devrait établir une comparaison entre la valeur actuelle nette de trois projets de type A, dont les coûts et les recettes prévus sont renouvelés après quatre et huit ans avec la valeur actuelle nette de deux projets connexes de type B. L'aspect prévision est difficile, mais le calcul lui-même n'est pas trop difficile.

Donc si:

I = le coût du projet à chaque période renouvelée
R = les recettes pour chaque période
i = le taux d'intérêt de la communauté
VAN = valeur actuelle nette

Alors:

$$VAN_a = -I_{a1} + \frac{R_1}{(L+i)} + \ldots + \frac{R_4}{(L+i)^4} - \frac{I_{a4}}{(L+i)^4} + \frac{R_5}{(L+i)^5} + \ldots + \frac{R_8}{(L+i)^8} - \frac{I_{a8}}{(L+i)^8} + \frac{R_9}{(L+i)^9} + \ldots + \frac{R_{12}}{(L+i)^{12}}.$$

$$VAN_b = -I_{b1} + \frac{R_1}{(L+i)} + \ldots + \frac{R_6}{(L+i)^6} - \frac{I_{b6}}{(L+i)^6} + \frac{R_7}{(L+i)^7} + \ldots + \frac{R_{12}}{(L+i)^{12}}. \quad (3)$$

Il faut effectuer de façon spécifique l'évaluation des coûts futurs entraînés par le renouvellement de chaque projet lorsqu'arrive le moment, ainsi que l'évaluation de l'extension des recettes. C'est alors que l'on peut comparer la VAN du projet A et la VAN du projet B, afin de vérifier laquelle est la plus importante.

TABLEAU 16-4.

Comparaison de projets de durée différente (reporté sur une base annuelle).

PROJET A

Année	Dépenses	Revenus	Facteur d'actualisation (à 10%)	Valeur actuelle
1	80 000 $	60 000 $	0,909	54 540 $
2		50 000	0,826	41 300
3		40 000	0,751	30,040
	80 000 $	150 000 $		125 880 $

VAN = 125 880 $ − 80 000 $ = 45 880 $
Le flux annuel des revenus équivalant pour trois ans à 10% = 18 450 $

PROJET B

Année	Dépenses	Revenus	Facteur d'actualisation (à 10%)	Valeur actuelle
1	170 000 $	80 000 $	0,909	72 720 $
2		70 000	0,826	57 820
3		60 000	0,751	45 060
4		50 000	0,683	34 150
5		40 000	0,621	24 840
	170 000 $	300 000 $		234 590 $

VAN = 234 590 $ − 170 000 $ = 64 590 $
Le flux annuel des revenus équivalant pour cinq ans à 10% = 17 040 $

L'analyse coûts/bénéfices: perspectives d'avenir

Cette façon d'appliquer l'analyse coûts/bénéfices à l'évaluation des projets, est relativement nouvelle et elle semble assez complexe. Néanmoins, la difficulté réside moins dans l'étape des calculs des bénéfices actuels, que dans celle de la prévision des bénéfices. Selon nous, l'effort que demande la réalisation de l'analyse de la valeur actuelle en vaut la peine, même si cela nécessite un certain héroïsme lorsqu'il s'agit d'établir la valeur escomptée des bénéfices. La répétition de cet exercice peut permettre éventuellement de mieux prévoir l'impact économique d'une variété de projets d'investissement. Enfin, il est important de garder en tête que l'objectif du planificateur des investissements est de veiller à l'amélioration de la situation générale de la municipalité et non pas seulement d'améliorer la situation du trésor public. Ce n'est qu'avec le temps, et parfois de façon imprécise, qu'un projet avantageux pour la population pourra, peu à peu, amener un accroissement des revenus. Dans l'intervalle, cependant, l'impact des dépenses d'investissement sur le budget municipal est très direct. Cela ne justifie toutefois pas que le planificateur des investissements ignore les nombreux avantages à long terme d'un projet pour se concentrer uniquement sur un aspect, celui des coûts immédiats de ce projet.

L'utilisation des études économiques de base, des études d'utilisation du sol et des prévisions démographiques

Les études économiques de base, les rapports d'utilisation du sol et les cartes qui s'y rapportent, ainsi que les études de population et de la mobilité géographique, constituent les assises de l'élaboration d'un budget d'investissement. Souvent de telles études sont déjà disponibles à la commission locale de planification mais ces dossiers sont fréquemment relégués aux oubliettes. Dans bien des cas, elles contiennent les renseignements qui permettent de prévoir les revenus financiers de la municipalité, de déceler ses besoins en investissements et de déterminer les emplacements de ces projets d'investissement. Ces études sont, de plus, interreliées. Les études économiques de base doivent contenir des données sur les industries existantes (leur importance, la main-d'oeuvre disponible, leur emplacement, etc.); une histoire de la vie économique de la municipalité; une analyse des tendances qu'accuse son développement économique, des prévisions concernant la disponibilité de la main-d'oeuvre, les salaires, les constructions et la localisation des centres d'activité dans la municipalité. Les études sur l'aménagement du territoire indiquent la densité de la population et font un inventaire des zones industrielles, résidentielles, récréatives, commerciales ainsi que des terrains vacants. Ces études peuvent être utilisées afin de déterminer la quantité de terrains disponibles pour divers types de développements futurs. Les études démographiques et de mobilité géographique rassemblent des données sur les caractéristiques de la population présente sur ses revenus, son potentiel et les ressources humaines qu'elle comprend. Elles indiquent dans quelles régions les gens s'établissent de façon courante et où ils sont susceptibles de déménager dans le futur. Elles renseignent aussi sur les catégories d'âge. Elles permettent donc d'établir des prévisions, par exemple, sur le volume de la demande future de la main-d'oeuvre, sur les besoins en matière d'éducation et en matière d'installations requises pour les personnes âgées.

Ceux qui travaillent au niveau des budgets d'investissements devraient être consultés lorsque s'élabore le plan de ces études. Ces gestionnaires tenteraient alors, sans doute, d'obtenir de la direction des recherches que les données soient rassemblées de manière à permettre de répondre directement à un certain nombre de questions sur les dépenses d'investissements, telles:

Quelles sont les industries qui se développent? De quels infrastructures et équipements ces industries gouvernementales auront-elles besoin dans l'avenir (routes, quais, équipement de contrôle des feux ou autre)? Si les études sur les déplacements de la population et sur l'utilisation du sol démontrent que de nouveaux secteurs semblent attirer la population, quels services faudra-t-il assurer en termes d'éducation, de transport, de parcs et d'activités récréatives? Dans l'éventualité où un tel déplacement de la population ne serait guère souhaitable, quelles améliorations apportées aux quartiers plus désuets de la ville permettraient de freiner le mouvement migratoire?

Les études mentionnées permettent aussi qu'on détermine, à mesure que des modifications interviennent au niveau des modèles d'aménagement du territoire et au niveau de la composition de la population, les tendances qui caractériseront les dépenses de fonctionnement en matière de services et de bien-être social, de protection civile, ainsi que celles des programmes gouvernementaux plus généraux.

Les études citées permettent aussi d'ébaucher des réponses aux questions qui se posent du côté de la prévision des revenus: Quelle sera la croissance probable des différents secteurs de l'économie de la municipalité? L'analyse de cette croissance nous permet-elle de prévoir un changement du côté des revenus? Par exemple, est-ce que la valeur des propriétés du centre-ville va diminuer? La diminution de l'assiette de l'impôt foncier sera-t-elle compensée par l'accroissement des recettes de l'impôt sur les revenus

des particuliers? Est-ce que les études d'utilisation du sol et de mobilité de la population permettent de déceler l'existence de terrains vacants susceptibles d'être développés et qui seraient ainsi ajoutés à l'assiette foncière de la municipalité? Peut-on affirmer que la croissance future de l'assiette de l'impôt foncier sera plus rapide ou plus lente que par le passé?

L'évaluation des ressources financières

Une des parties importantes du budget d'investissement est la prévision des ressources et des responsabilités de la municipalité pour une certaine période de temps. Cette section du budget constitue en quelque sorte le cadre financier des programmes des investissements. Les ressources financières sont calculées en soustrayant des sources de revenu normales prévues, les dépenses courantes et les coûts actuels du service de la dette. On calcule ensuite l'impact financier des investissements souhaités à partir d'une estimation des coûts, du calendrier des travaux et de déboursés de la construction, et, du montant rendu disponible pour la construction par le biais de subventions gouvernementales, par exemple, et l'on confronte ces prévisions avec les ressources financières prévues. Le responsable du budget qui compare les prévisions des ressources financières aux déboursés prévus pour le programme d'amélioration des infrastructures peut, dès lors, commencer à préparer la collectivité aux changements ou aux ajustements financiers qui seront nécessaires.

Les revenus et les dépenses

La prévision des ressources financières comprend d'abord 1) une projection dans le futur des recettes qui reviennent chaque année; 2) une prévision des dépenses courantes de fonctionnement, des frais inhérents au service de la dette et des dépenses d'investissement renouvelables. Une comparaison de ces deux catégories permet de prévoir quelles sont les ressources rendues disponibles par la structure fiscale actuelle. (Évidemment, si les dépenses régulières croissent plus rapidement que les revenus actuels, alors les prévisions des ressources nettes seront négatives). Le volume et le calendrier des déboursés affectés aux investissements fixés à partir des ressources financières que l'on prévoit mobiliser. Cela permet de mieux connaître quelle est la proportion du budget d'investissement pouvant être financée à même les revenus courants, la proportion qui peut être financée par l'emprunt et, enfin, de savoir (si nécessaire) de combien le taux d'imposition sera augmenté. Les prévisions financières doivent, pour être utiles à l'élaboration de programmes d'investissement, s'échelonner sur une période de cinq à dix ans.

Il est nécessaire, pour prévoir les revenus « recurrents » et les dépenses de fonctionnement, de séparer les revenus et les dépenses en deux catégories distinctes. On doit ensuite examiner comment se sont comportées ces catégories au cours des années et en dégager les tendances majeures. Le but d'une telle analyse est de prévoir quelles seront les principaux revenus et les principales dépenses au cours des prochaines années. Cependant, les prévisions ne doivent pas être établies de façon purement mécanique. En effet, le responsable du budget devrait interviewer les autorités locales afin de savoir s'il n'y aurait pas des faits spéciaux intéressants dans l'évolution financière de la municipalité, à défaut de quoi il devra user de son propre jugement afin de déceler d'éventuelles déviations par rapport aux tendances passées. Notons que certaines parties du budget d'investissement lui-même peuvent influencer l'évolution des revenus municipaux. Il demeure, cependant, que les prévisions devraient se situer dans la ligne de la tendance générale des finances municipales et concorder avec l'évolution de l'économie nationale, à moins que certaines particularités locales soient si importantes qu'elles fassent dévier la localité de la tendance générale.

Le problème des prix

Un autre problème surgit lorsqu'il s'agit de fixer l'indice de la hausse des prix. Dans un certain sens, on devrait déjà en avoir une certaine idée puisque les tendances historiques

doivent refléter le taux de l'inflation passée. Si l'inflation accroît les coûts et les dépenses, elle accroît aussi le potentiel de revenu. Il n'en demeure pas moins que les effets de l'inflation introduisent des difficultés au niveau du financement des activités des gouvernements locaux et on devrait, dans la mesure du possible, tenter d'ajuster ces prévisions à l'augmentation prévue de l'indice des prix.

Le tableau 16-11 illustre un résumé des prévisions des principaux revenus, ainsi que des dépenses majeures. La différence s'établissant entre le total des revenus projetés et le total des dépenses, donne une évaluation de la capacité fiscale nette future[4]. La disponibilité fiscale nette future représente les fonds potentiels qui pourraient être utilisés pour les dépenses directes d'investissement, ou pour supporter les engagements pris lors d'émissions supplémentaires d'obligations devant servir à financer les projets d'investissement. Dans le même ordre d'idée, si on observe l'évolution de la capacité financière dans le temps, on pourra évaluer le montant des ressources financières dont le gouvernement pourra disposer afin de soutenir de futurs projets d'investissement qui sont désirables (cela est vrai dans la mesure où la structure fiscale ne change pas).

Hypothèses préalables

Deux hypothèses centrales sous-tendent cette partie de l'élaboration du budget d'investissement. Premièrement, on prend pour acquis que le gouvernement municipal ne fera aucun changement majeur au niveau de ses activités ordinaires au cours de la période étudiée (cependant, si cette hypothèse n'était pas entièrement vraie, le budget pourrait toujours être utile puisqu'il donne une estimation des ressources financières futures susceptibles d'être disponibles pour de nouvelles activités). Deuxièmement, la prévision des revenus se base sur une analyse des taxes existantes et des taux d'imposition en vigueur. Les prévisions concernant la structure d'imposition actuelle sont quand même utiles, car elles permettent de prévoir les recettes additionnelles que l'on pourrait obtenir en augmentant les taux en vigueur.

On peut faciliter la planification financière relative au budget d'investissement, en divisant le processus en trois phases:

1. Analyser au niveau des revenus, les tendances passées et prévoir les recettes courantes futures;
2. Analyser l'évolution des dépenses dans le temps et prévoir les dépenses courantes futures;
3. Comparer les revenus et les dépenses de fonctionnement prévues.

La différence qui s'établit entre ces deux catégories, nous permet de prévoir les ressources financières futures du gouvernement municipal, sur la base de la structure fiscale actuelle. On compare alors le programme d'investissement aux ressources financières de la municipalité. Ordinairement, on est obligé d'avoir recours à des fonds supplémentaires pour financer le programme d'investissement. Lorsqu'il en est ainsi, le concepteur du budget indiquera les implications en termes d'argent et de temps de cette augmentation des fonds, celle-ci pourra se faire soit par des emprunts, soit par une augmentation des impôts, soit par une combinaison de ces deux modalités.

L'analyse et la prévision des revenus pour le plan financier

La prévision des revenus futurs est largement facilitée par l'étude de l'évolution des tendances des revenus actuels. Les prévisions se basent sur les taux d'imposition actuels et impliquent que l'on évalue la croissance de l'assiette fiscale existante[5]. Pour une raison évidente, on ne prévoit pas de changements législatifs en matière de taux d'imposition. L'établissement d'un plan de financement du budget d'investissement a pour but essentiel de connaître quelles seraient les modifications (s'il en est) à apporter aux taux d'imposition actuels pour permettre le financement des projets d'investissement prévus.

Règles de base pour l'analyse des tendances passées

Lorsqu'on analyse le comportement passé des courbes de revenus et de dépenses, il faut faire une distinction entre les effets de la croissance économique naturelle de l'assiette de l'impôt et les modifications législatives apportées au régime fiscal. Il serait en effet incorrect d'établir les tendances futures à partir des recettes globales puisqu'une partie de l'augmentation passée des recettes peut être imputable soit, à une hausse des taux de l'impôt en vigueur, soit à un changement dans les niveaux d'évaluation foncière ou, enfin, à l'institution d'une nouvelle taxe. Le fait de prendre les recettes globales comme base d'évaluation de la tendance générale peut aussi être incorrect si, par exemple, les revenus provenant des différentes taxes croissent à des taux différents. Ainsi, une évolution relativement stable des recettes totales peut être due à une lente baisse de rendement de la principale source fiscale A, alors que les recettes provenant de la nouvelle taxe B croissent rapidement. Si on séparait les deux taxes pour les analyser séparément, afin de déterminer le tracé de leurs tendances respectives et, qu'ensuite, on confrontait les résultats, on pourrait en arriver à la conclusion qu'après une brève période de stabilité, le total des recettes prévues est susceptible de commencer à grimper de façon significative.

Les quatre facteurs de base

Toute une analyse historique de l'évolution des tendances des différentes sources de revenu vraiment utile et conséquente, doit tenir compte des facteurs suivants:

1. Le mode de classification des différentes sources de revenus. Est-ce que les sources de revenu principales étaient inscrites sous les mêmes rubriques dans les budgets de fonctionnement passés? Il arrive que la classification budgétaire change. Quand cela se produit, on doit adapter la classification passée au mode de classification actuel.

2. Il est important d'analyser particulièrement l'impôt foncier qui demeure une des principales sources de revenu du gouvernement municipal. Dans l'analyse des tendances passées de l'impôt foncier, on ne doit pas insister exagérément sur l'évolution des recettes totales tirées de cet impôt. L'accroissement de l'assiette foncière est l'aspect le plus significatif de toute prévision. Dès lors, une hausse soudaine de la valeur de l'assiette foncière devrait susciter certaines interrogations. Ainsi, une hausse est plus susceptible de résulter d'un accroissement du taux d'évaluation (ex.: passer de 40% à 60%) que d'une croissance économique. Une analyse et une connaissance détaillée du territoire local peut s'avérer d'une grande utilité et, en ce sens, les études d'utilisation du sol sont très valables. Elles permettent d'établir, au moment où l'on prévoit d'importants développements, quelle surface de terrain est disponible pour des développements et des améliorations et, s'il en est, le nombre de propriétés susceptibles d'être retirées du rôle d'évaluation dans le futur.

3. On doit accorder une attention toute particulière à l'institution d'une nouvelle taxe. Le taux de croissance de cette taxe peut sembler exagéré si les recettes de l'année d'instauration ne portent pas sur l'ensemble de l'année financière. De plus, au cours des premières années de l'imposition, on peut constater éventuellement un taux de croissance rapide des recettes. Cela est en partie attribuable aux améliorations qu'a apportées le gouvernement local dans l'administration, au fur et à mesure qu'il se familiarisait avec cette nouvelle taxe. Cependant, une croissance à un tel taux ne pourra continuer indéfiniment.

4. Enfin, lorsqu'on fait des prévisions, on doit ajuster les tendances passées à toute modification récente observable. Ainsi, supposons que le taux composé de l'impôt local sur le revenu ait été de 5% au cours des dix dernières années, et que dans les premières années de la décennie, il était d'environ 4% pour augmenter graduellement et atteindre environ 6% par année. Il sera alors préférable d utiliser un taux de prévision de 6% par année ou même un taux légèrement plus élevé.

L'analyse et la prévision des dépenses de fonctionnement

L'étude des modèles passés de dépenses nécessite que l'on regroupe les nombreux déboursés individuels en catégories opérationnelles. Entre autres choses, il serait important de séparer les dépenses de fonctionnement, des dépenses d'investissement à caractère renouvelable qui proviennent directement des fonds de fonctionnement. On doit aussi isoler les frais du service de la dette et noter toute dépense d'investissement spéciale ou non-renouvelable financée par les revenus courants.

Les dépenses passées sont analysées dans le but de déterminer les tendances qu'ont accusées leurs principales composantes. Lorsque ces tendances semblent conformes aux développements économiques généraux, on les utilise pour élaborer les prévisions.

Compte tenu du contexte qui prévaut au milieu des années '70, il semble indiqué qu'on normalise à la hausse l'ensemble des tendances passées, à cause de l'inflation. Comme c'était le cas pour l'analyse des revenus, il est à conseiller que les représentants officiels du gouvernement local soient interviewés sur les déviations significatives qui se sont produites dans le passé, afin de déterminer s'il n'y a pas de facteurs particuliers susceptibles de modifier les modèles de dépenses dans le futur.

Au cours de l'élaboration des prévisions de dépenses, l'analyste est confronté à certains pièges et problèmes qui nécessitent, de sa part, un jugement éclairé:

1. Tout comme pour les revenus, les classifications budgétaires peuvent avoir changé au cours de la période examinée. S'il en est ainsi, on doit utiliser la classification budgétaire en vigueur et ajuster les données passées à l'usage actuel.
2. Lorsque de nouvelles fonctions gouvernementales sont introduites, on peut assister dans les premières années à un accroissement des dépenses qui soit très élevé. On peut généralement prendre pour acquis que le taux d'accroissement va diminuer lorsque la fonction aura atteint son « rythme de croisière ». Au moment de l'établissement des prévisions, on doit tenir compte de ce fait et la moyenne passée du taux de croissance d'un poste budgétaire particulier doit être ajustée si on est en présence d'une fonction relativement nouvelle.
3. Il peut arriver, dans le cas de fonctions complètement nouvelles, qu'il n'existe pas de données concernant les dépenses passées. De telles fonctions devraient être considérées séparément dans le cadre des prévisions. L'évaluation des dépenses encourues pour une telle fonction reposera sur des entrevues avec des fonctionnaires compétents et elle fait appel à un bon jugement de la part de l'analyste. Il est possible de comparer les montants prévus et le taux de croissance prévu avec les données tirées de l'expérience d'autres gouvernements locaux qui auraient déjà institué cette fonction.

L'analyse des ressources financières: une étude de cas

Afin d'illustrer le mode d'élaboration d'un plan financier budgétaire, nous présenterons un exemple de budget élaboré pour l'hypothétique ville de Landsburg. Notre présentation est faite en plusieurs étapes; nous analyserons, tour à tour, les revenus, les dépenses, le calendrier du programme des investissements et ainsi de suite . . .

Les revenus

Pour évaluer les revenus futurs, il faut commencer par étudier les données rassemblées au tableau 16-5 qui montre les tendances des revenus au cours de la période allant de 1962 à 1972.

Cette analyse des années passées démontre que l'impôt sur les biens immobiliers est la principale source des revenus municipaux. Cet impôt rapporte à lui seul 65% du

revenu total. Parmi les autres grandes sources de revenus, mentionnons l'impôt sur les biens meubles, les revenus non fiscaux provenant de différents services et les revenus réalisés par diverses institutions dont celles qui s'occupent du bien-être. La colonne des revenus du bien-être servira à illustrer certains problèmes qui peuvent éventuellement se poser au niveau de la journalisation des données. Avant 1964, la ville de Landsburg n'indiquait pas les revenus provenant de ses institutions de bien-être dans la comptabilité de son fonds de fonctionnement. Elle rapportait les activités financières de ces institutions dans un rapport financier distinct de celui des autres institutions. En 1964, le système de classification du financement a changé. Il en est résulté une consolidation des comptes spéciaux dans un fonds de fonctionnement. Afin de bien établir les données sur les revenus du bien-être social, il a fallu regrouper l'ensemble des revenus de ces fonds spéciaux au sein du fonds d'administration pour toutes les années précédant 1964.

La majorité des sources de revenu ont procuré, avec le temps, de plus en plus de fonds, à l'exception peut-être de deux d'entre elles. En effet, l'impôt sur les biens meubles (qui a fluctué autour d'un niveau de 300 000 $ et les revenus provenant des prisons (qui représentaient environ 12 000 $ par année) se sont maintenus à un niveau relativement constant. L'impôt sur les biens meubles représente une source de revenus importante. Cependant, vu son absence de croissance, entre autres défauts, on pourrait envisager d'annuler cet impôt[6]. Une légère augmentation de l'impôt sur les biens immobiliers pourrait rapporter un revenu suffisant pour compenser l'abandon de l'impôt sur les biens meubles.

Au moment de l'analyse de l'évolution des tendances des revenus, le concepteur du budget doit porter une attention particulière à toutes les rubriques extraordinaires. Il est possible que les gouvernements locaux, à cause de leur faible dimension, observent dans les tendances de sources de revenus spécifiques des fluctuations importantes. Dans notre exemple, les recettes provenant des institutions municipales de bien-être ont augmenté à un taux relativement stable jusqu'en 1964, pour atteindre un niveau de 283 000 $. En 1965, cependant, on assiste à une montée des revenus de bien-être qui se fixe à 513 000 $ pour ensuite redescendre et se stabiliser à un niveau moyen annuel d'environ 460 000 $, entre 1966 et 1972. Si l'on ne pousse pas l'analyse au-delà de ces strictes données, on pourrait être amené à penser que les revenus du bien-être ont subi une baisse en 1966. Une analyse plus minutieuse, cependant, nous révèlera que les revenus extraordinaires du bien-être au cours de l'année 1965 provenaient de revenus issus de la vente d'une propriété. Lorsqu'on isole ces revenus spéciaux, des revenus à caractère renouvelable, la tendance moyenne à la hausse réapparaît.

Le tableau 16-6 rassemble les revenus ordinaires de fonctionnement prévus pour la période de 1973-1979 à Landsburg. Ces chiffres découlent de l'analyse des données présentées au tableau 16-5. On prévoit que les revenus provenant de l'impôt sur les biens immobiliers, au taux « millième »* établi, augmenteront à un taux annuel de 3%. On trouvera les détails de ces prévisions au tableau 16-6a. La valeur totale des biens immobiliers listés au rôle d'évaluation est inscrite à la première colonne du tableau. Toutes ces données correspondent à un ratio valeur estimée/valeur marchande de 60%. Le taux de croissance annuel de ce montant total a été de 2,8% pour la totalité de la période de 1962-72. Pour les cinq dernières années, cependant, ce taux de croissance a été de 3,1%. Comme il y a encore une forte quantité de terrains vacants dans la ville, on prévoit à court terme que le taux de croissance annuel du montant total de l'évaluation foncière sera d'environ 3%.

On a prévu les revenus potentiels de l'impôt sur les biens immobiliers pour 1973-79 en appliquant le taux millième courant (12 millièmes) au montant total projeté de l'éva-

---

* Mentionnons qu'au Canada, l'impôt sur les biens immobiliers est établi en **pourcentage** de la valeur inscrite au rôle d'évaluation, alors qu'aux États-Unis, on l'exprime en taux « millième » (**millage, mill rate, mills**).

TABLEAU 16-5.

Tendances passées des revenus à Landsburg, 1962-1972 (000 $).
(Source: rapport annuel du contrôleur de la ville, Landsburg).

	REVENUS FISCAUX					REVENUS NON FISCAUX			
Année	Impôt sur les biens immeubles	Impôt sur les biens meubles	Amendes[1]	Revenus des services	Prisons	Recettes du bien-être[2]	Subventions fédérales[3]	Subventions de l'état	Divers[4]
1962	2 341 $	290 $	59 $	234 $	10 $	209 $	0 $	29 $	110 $[6]
1963	2 400	309	73	234	11	240	0	22	49
1964	2 434	288	78	259	12	283	0	24	54
1965	2 512	315	89	291	11	513 [5]	3	60	27
1966	2 578	282	82	294	13	403	69	87	33
1967	2 656	300	88	279	12	402	77	141	31
1968	2 706	296	82	301	12	444	56	113	63
1969	2 862	342	86	336	11	452	62	200	52
1970	3 553	273	85	354	11	479	71	230	65
1971	3 659	306	87	373	12	508	82	265	53
1972	3 770	290	93	392	12	538	94	305	62

[1] On inclut sous cette rubrique les frais de cour
[2] Incluant les cotisations au **Welfare District**
[3] Subventions allouées en vertu du plan Kerr – Mill
[4] Incluant les loyers, les intérêts, les compensations tenant lieu de taxes, etc.
[5] Dont 146 000 $ pour la vente d'un immeuble
[6] Dont 60 000 $ à titre de remboursement.
Note: Voir le texte.

luation foncière. Pour prévoir quel sera le montant réellement perçu, on multiplie les revenus potentiels par le pourcentage prévu de collection. Ce pourcentage est fixé à partir de l'expérience des années précédentes (voir la dernière colonne du tableau 16-6a).

Les revenus provenant de l'impôt sur les biens meubles intangibles n'accusent pas d'écarts notables lorsqu'on observe leurs tendances passées et ils devraient continuer de se situer autour de 300 000 $ en 1979.

Si l'on se base sur les tendances passées, les revenus provenant des amendes devraient conserver leur niveau de 95 000 $ par année. Les revenus provenant des prisons devraient continuer à se fixer autour de 12 000 $. En ce qui concerne les revenus venant de sources diverses, ils devraient se situer près de 60 000 $. Conformément aux tendances enregistrées au cours des dix dernières années, on s'attend à ce que les revenus provenant des services augmentent à un taux annuel de 5,3% et que les revenus du bien-être s'accroissent suivant un taux annuel de 6% par année. Ces prévisions découlent de l'analyse des tendances observées au cours des cinq dernières années.

De plus, il est prévu que les subventions et les dons à la municipalité vont augmenter à un taux annuel de 15% (voir de plus près le tableau 16-6b). Il est impossible de prévoir de façon précise quelles seront les subventions de l'état et du fédéral, du fait qu'on ne connaît pas comment se fera l'évolution de la législation de l'état et du fédéral, ni celle du secteur des affaires. Dans ce cas, on effectue les prévisions en partant de l'hypothèse qui veut que la somme des revenus de bien-être, plus la somme des subventions et des dons venant de l'extérieur représentera, de façon constante, une proportion approximative des dépenses totales en bien-être. Ainsi, l'on présume que le rapport entre l'ensemble

TABLEAU 16-6.

Prévision des revenus ordinaires pour la ville de Landsburg, 1973-1979 (000 $).

Année	Impôt sur les biens immeubles[1]	Impôt sur les biens meubles	Amendes	Revenus des services[2]	Prisons	Revenus du bien-être[3]	Subventions de l'état et du fédéral[4]	Divers	Total
1973	4 235 $	300 $	95 $	413 $	12 $	570 $	458 $	60 $	6 143 $
1974	4 363	300	95	435	12	604	527	60	6 396
1975	4 494	300	95	458	12	640	606	60	6 665
1976	4 630	300	95	482	12	678	697	60	6 954
1977	4 767	300	95	508	12	718	802	60	7 262
1978	4 910	300	95	535	12	761	922	60	7 595
1979	5 057	300	95	563	12	807	1 060	60	7 954

[1] Voir les détails au tableau 6a.

[2] Taux de croissance annuelle estimé à 5,3%

[3] " " " " 6%

[4] " " " " 15%. Voir le tableau 6b et l'explication

Note: Voir le texte.

TABLEAU 16-6a.

Tendances et prévisions de l'impôt sur les biens immobiliers, ville de Landsburg (000 $).

Année	Montant de l'évaluation	Taux millième	Revenus potentiels	Perceptions réelles	Perceptions/ revenus potentiels
1962	264 069 $	9	2 377 $	2 341 $	98,5%
1963	269 567	9	2 426	2 400	98,9
1964	275 504	9	2 480	2 434	98,1
1965	281 728	9	2 536	2 512	99,0
1966	240 689	9	2 616	2 578	98,5
1967	297 768	9	2 680	2 656	99,1
1968	308 025	9	2 772	2 706	97,6
1969	318 366	9	2 865	2 862	99,9
1970	327 917	11	3 607	3 553	98,5
1971	337 755	11	3 715	3 659	98,5
1972	347 888	11	3 827	3 770	98,5
				Pourcentage moyen –	98,5%

Taux moyen de croissance annuelle
(1962-1972) 2,8% (1968-1972) 3,1%

			Prévisions[1]		
1973	358 325 $	12	4 300 $	4 235 $	
1974	369 075	12	4 429	4 363	
1975	380 147	12	4 562	4 494	
1976	391 551	12	4 700	4 630	
1977	403 298	12	4 840	4 767	
1978	415 397	12	4 985	4 910	
1979	427 859	12	5 134	5 057	

[1] Supposé de s'accroître à un taux annuel de 3%. Le taux millième est établi à 12 par le commissaire.

Note: Voir le texte.

des revenus et subventions et la totalité des dépenses en bien-être demeurera d'environ 40% au cours des six prochaines années. Ayant évalué que les dépenses de bien-être accroîtront de 10% par année, tandis que les revenus de bien-être n'augmenteront que de 6% par année, on peut déduire que les subventions et les dons subiront des augmentations de 15% par année. Ce taux permet que se maintienne la proportion de 40% entre les revenus non fiscaux de bien-être et la totalité des dépenses de bien-être.

On retrouve, dans la dernière colonne du tableau 16-6 la tendance prévue pour le total des revenus ordinaires. Les prévisions indiquent que ces revenus ordinaires passeront de 6 143 000 $ en 1973 à 7 954 000 $ en 1979.

Les dépenses

Le tableau 16-7 illustre l'évolution des dépenses provenant du fonds de fonctionnement de la ville de Landsburg. Les dépenses sont classifiées par fonction sous trois rubriques distinctes: 1) dépenses ordinaires courantes; 2) dépenses d'investissement à caractère renouvelable, financées à même le fonds de fonctionnement; et 3) dépenses affectées au service de la dette.

Tous les éléments inclus dans les dépenses ordinaires courantes accusent une tendance à la hausse. Les dépenses d'administration se sont accrues à un taux annuel de 7%; les dépenses judiciaires à un taux de 4,2% et les dépenses de bien-être à 12,7%. Les dépenses d'investissement à caractère renouvelable ne manifestent pas de tendance constante. Les dépenses affectées au service de la dette ont atteint leur sommet en 1968 alors qu'elles totalisaient 509 700 $. Si le mode de remboursement de la dette demeure le même qu'actuellement, les dépenses affectées à ce secteur se maintiendront à un niveau d'environ 400 000 $ pour l'ensemble de la période prévue de 1973 à 1979[8].

Le tableau 16-8 illustre les prévisions de dépenses ordinaires pour les années de 1973 à 1979. L'accroissement des dépenses administratives est évalué à un taux annuel de 7%, conformément à la tendance qui s'est manifestée jusqu'à maintenant. L'augmentation prévue pour les dépenses judiciaires est de 4,2% par année, demeurant ainsi identique au taux passé. Les dépenses dans le secteur correctionnel vont subir des augmentations annuelles de 10 000 $ pour atteindre 570 000 $ en 1977. Dans ce cas, cela semble la meilleure prévision, car les tendances observées, bien qu'elles aient été à la hausse,

TABLEAU 16-6b.

Revenus et dépenses de bien-être, ville de Landsburg, 1962-1972 (000 $).

Année	Revenus du bien-être	Total des dons et subventions	Total des revenus	Dépenses de bien-être	Pourcentage des revenus totaux sur les dépenses totales
1962	209 $	29 $	238 $	661,7 $	36,0
1963	240	22	262	776,9	33,7
1964	283	24	307	982,7	31,2
1965	367	63	430	1 105,1	38,9
1966	403	156	559	1 170,3	47,3
1967	402	218	620	1 228.5	50,4
1968	444,9	169	613	1 499,3	40,9
1969	452	262	714	1 647,5	43,3
1970	479	301	780	1 812,3	43,0
1971	508	347	855	1 993,5	42,0
1972	538	399	937	2 192,9	43,0

Note: Voir le texte.

TABLEAU 16-7.

Tendances passées des dépenses, ville de Landsburg, 1962-1972 (000 $).

	Dépenses ordinaires courantes						Dépenses d'investissement à caractère renouvelable					Dépenses affectées au service de la dette	
Année	Administratives	Judiciaires	Correctionnelles	Bien-être	Santé et hôpitaux[1]	Diverses	Administratives	Judiciaires	Correctionnelles	Bien-être	Diverses	Intérêt	Fonds d'amortissement
1962	552 $	389 $	336,3 $	661,7	88,5 $	492 $	92,1 $		5,3 $	881,1 $		2 $	7,1 $
1963	605,1	426,1	371,5	776,9	88,5	174,4	26,9	5,2 $	46,4	791,2		2,9	
1964	629,2	424,3	408	982,7	88,5	369,5	40	,7	28,7	402,7		4,7	
1965	615,2	444,1	455,7	1 105,1	92	421,3	84,1	6,8	10,4	199,3		61,5	
1966	618,1	447,9	474	1 170,3	92	312,6	90,5	,4	21,5	43,7		142,2	
1967	680,8	458,8	489,5	1 228,5	92	366,1	67,5	11,5	12,5	14,5		157,3	250
1968	835,4	497,4	481,3	1 499,3	92	294,4	212,5	4,7	31,1	15,8		174,7	335
1969	886	519,4	485,7	1 647,5	92	306,4	133	3,6	63,3	9,7	14,0	161,4	335
1970	948	541	480,3	1 812,3	92	340	200	7	75,3	25,3		157,4	335
1971	1 014,4	564	479	1 993,5	92	360	175,9	9,3	31,9	78,1		149	335
1972	1 085,4	588	520	2 192,9	92	350	200,5	8	57,2	15,0		141	335
Taux de croissance annuelle composé	7,0%	4,2%	4,5%	12,5%	N.A.	N.A.							
Dépenses annuelles moyennes							120,3	5,2	34,9	51,3	N.A.		

[1] : Moyenne annuelle excluant la construction d'une nouvelle aile de 1962 jusqu'à 1964

N.A. : Ne s'applique pas

Note : Voir le texte

étaient erronées. Les dépenses sur la santé et les hôpitaux, ainsi que les dépenses qualifiées de « diverses ont été évaluées respectivement pour les cinq prochaines années à 92 000 $ et 33 000 $. Le bien-être est le secteur qui présente les prévisions les plus remarquables. En effet, au cours de la période de 1962 à 1972, ces dépenses ont augmenté à un taux annuel moyen de 12,7%. Cependant, entre 1968 et 1972, le taux d'accroissement a baissé à environ 10%. Étant donné la demande sans cesse croissante en programmes de bien-être qui se font plus nombreux et plus vastes, l'augmentation des dépenses en bien-être a été estimée à un taux annuel de 10%.

Le tableau 16-8a présente des données concernant les dépenses d'investissement à caractère renouvelable, financées à même le fonds de fonctionnement. Les prévisions des dépenses sont établies à partir de la tendance moyenne observée depuis quelques années. Même s'il arrive que différents postes de dépenses ne varient pas conformément à cette moyenne, on peut s'attendre à ce que le taux moyen fixé pour l'ensemble soit à peu près juste.

Les prévisions concernant les dépenses affectées au service de la dette sont illustrées au tableau 16-9. Ces projections se basent sur le programme de remboursement par anticipation des obligations de la municipalité, lequel programme requerra 335 000 $ par année. La colonne 3 désigne les paiements annuellement exigibles en intérêts sur la dette générale actuelle. La colonne 4 est la somme des colonnes 2 et 3 et représente le montant total du service de la dette.

Pour la période allant de 1973 à 1979, on évalue que les dépenses ordinaires totales (excluant le service de la dette) passeront environ de 5 354 100 $ à 8 008 400 $. Si l'on ajoute les dépenses affectées au service de la dette, ces dépenses atteindront 5 822 100 $ en 1973 et 8 412 400 $ en 1979.

Il s'agit maintenant de comparer les prévisions des dépenses ordinaires et celles des revenus ordinaires. Le résultat de cette comparaison constituera la base permettant d'évaluer l'impact des programmes d'investissement.

Calendrier d'exécution du programme des investissements

Une autre étape importante dans l'élaboration du budget d'investissement concerne le calendrier d'exécution du programme des investissements pour les six prochaines années. (Au début du présent chapitre nous avons déjà traité des normes économiques permettant de sélectionner les projets).

Il est fortement conseillé de disposer les divers éléments composant le programme des investissements projetés sous la forme d'un tableau[9]. Les dimensions de ce tableau peuvent varier, mais un tel tableau devrait toujours contenir les éléments suivants:

1. Une liste complète des principaux projets d'investissement;
2. Une évaluation des coûts totaux impliqués par chaque projet;
3. Un relevé des sources de financement extérieures telles les subventions fédérales ou de l'état, les dons privés, etc. (La différence s'établissant entre le coût total d'un projet et la somme des subventions disponibles représente la charge nette qui devra être supportée par la capacité fiscale de la localité);
4. Le calendrier des premières étapes de la construction et celui des dépenses annuelles impliquées par la mise en oeuvre du projet. (Dans la plupart des cas, les dépenses pour un projet sont étalées sur un certain nombre d'années).

On trouve, au tableau 16-10, un exemple de calendrier se rapportant aux projets d'investissement de la ville de Landsburg. On y retrouve: les coûts, les sources de financement extérieures et la programmation des dépenses nettes. La rénovation et l'agrandissement du foyer municipal pour les personnes âgées constitue le projet le plus important

TABLEAU 16-8.

Prévisions des dépenses ordinaires et condensé des prévisions de dépenses d'investissement à caractère renouvelable, ville de Landsburg, 1973-1979 (000 $).

Année	Dépenses ordinaires						Dépenses ordinaires totales (A)	Dépenses d'investissement à caractère renouvelable (B)	Total (A + B)
	Administratives[1]	Judiciaires[2]	Correctionnelles	Bien-être[3]	Santé et hôpitaux	Divers[4]			
1973	1 161,4 $	612,3 $	530 $	2 412,2 $	92 $	333 $	5 140,9 $	213,2 $	5 354,1 $
1974	1 242,7	638	540	2 653,4	92	333	5 499,1	213,2	5 712,3
1975	1 329,7	664,8	550	2 918,7	92	333	5 888,2	213,2	6 101,4
1976	1 422,8	692,7	560	3 210,6	92	333	6 311,1	213,2	6 524,3
1977	1 522,4	721,8	570	3 531,6	92	333	6 770,8	213,2	6 984
1978	1 629,7	752,1	570	3 884,8	92	333	7 261,6	214,4	7 474,8
1979	1 743	783,7	570	4 273,3	92	333	7 795	213,4	8 008,4

[1] Taux d'augmentation annuelle estimé à 7%
[2] " " " " 4,2%
[3] " " " " 10%
[4] Dépenses moyennes pour la période de 1966 à 1972
[5] Voir le tableau 16-8a

Note: Voir le texte.

TABLEAU 16-8a.

Prévisions des dépenses d'investissement à caractère renouvelable financées par le fonds d'administration, ville de Landsburg, 1973-1979 (000 $).

Année	Fonds d'administration					
	Dépenses administratives	Dépenses judiciaires	Dépenses correctionnelles	Bien-être	Divers	Total
1973	120,3 $	5,2 $	34,9 $	51,3 $	1,5 $	213,2 $
1974	120,3	5,2	34,9	51,3	1,5	213,2
1975	120,3	5,2	34,9	51,3	1,5	213,2
1976	120,3	5,2	34,9	51,3	1,5	213,2
1977	120,3	5,2	34,9	51,3	1,5	213,2
1978	120,3	5,2	34,9	51,3	1,5	213,2
1979	120,3	5,2	34,9	51,3	1,5	213,2

Note: Voir le texte.

TABLEAU 16-9.

Prévisions des dépenses qui seront consacrées au service de la dette, ville de Landsburg, 1972-1979.

Année	Solde de la dette au 31 décembre (1)	Remboursement de la dette (2)	Intérêt (3)	Service dela dette (4)
1972	4 775 000 $	335 000 $	133 $	468 000 $
1973	4 440 000	335 000	125	460 000
1974	4 105 000	335 000	116	451 000
1975	3 770 000	335 000	107	442 000
1976	3 435 000	335 000	99	434 000
1977	3 100 000	335 000	89	424 000
1978	2 765 000	335 000	79	414 000
1979	2 430 000	335 000	69	404 000

Note: Voir le texte.

pour la période concernée. Les dépenses totales du projet sont évaluées à 6 000 000 $ réparties sur une période de trois ans, dont la moitié sera financée par des subventions. Au total, les projets prévus entraîneront des coûts totaux de 10 500 000 $; les subventions couvriront un montant de 5 000 000 $, tandis que le reste, soit 5 500 000 $, sera assumé par la ville.

Comparer les ressources financières et le programme des investisseurs

Une fois la liste des projets d'investissement complétée, l'analyste peut entreprendre de dresser un tableau synthèse représentant le plan financier. Il s'agit en fait de l'étape finale d'intégration et de consolidation de l'ensemble des analyses antérieures. Le tableau devrait rassembler les informations suivantes:

1. Les prévisions des revenus et dépenses ordinaires pour six ans. La différence entre les revenus et les dépenses équivaut à la marge d'encaisse brute provenant des opérations.
2. Les frais annuels inhérents au service de la dette et le montant annuel des dépenses d'investissement à caractère renouvelable. On soustrait ces déboursés de la marge d'encaisse brute des opérations.

3. L'encaisse nette (s'il en est) qui reste. Ce chiffre constitue le montant disponible pour les dépenses directes des projets d'investissement prévus ou pour régler les frais de service inhérents à tout financement additionnel par obligations.
4. Enfin, le coût net du programme global d'investissement prévu. Ce montant est inscrit au tableau et soustrait de l'encaisse nette. Lorsque les montants indiqués sur la dernière ligne sont négatifs (ce qui est généralement le cas), ils constituent le montant net du financement qui sera requis pour la mise en oeuvre du programme d'investissement.

TABLEAU 16-10.

Calendrier des projets d'investissement dépendant du fonds d'administration, ville de Landsburg (000 $).

Projet	ANNÉES							Total
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Foyer municipal pour vieillards								
Rénovation et agrandissement	0 $	1 000 $	3 000 $	2 000 $	0 $	0 $	0 $	6 000 $
Moins (–) les subventions	0	500	1 500	1 000	0	0	0	3 000
Coût net pour la ville	0	500	1 500	1 000	0	0	0	3 000
Améliorations à la prison				2 000	0	0	0	2 000
Parcs municipaux								
Achat et mise en valeur de terrains	500	500	500	500	500	0	0	2 500
Moins (–) les subventions	400	400	400	400	400	0	0	2 000
Coût net pour la ville	100	100	100	100	100	0	0	500
Total: projets bruts	500	1 500	3 500	4 500	500	0	0	10 500
Moins (–) les subventions totales	400	900	1 900	1 400	400	0	0	5 000
Frais généraux nets provenant du fonds de fonctionnement municipal	100	600	1 600	3 100	100	0	0	5 500

Note: Voir le texte.

Le tableau-synthèse

Le tableau 16-11 représente le tableau-synthèse se rapportant à notre étude de la ville de Landsburg. On y a combiné le détail des revenus prévus et des dépenses prévues afin d'obtenir une prévision globale de la capacité financière de la ville. La première ligne du tableau 16-11 désigne les revenus ordinaires prévus entre 1973-79, et la ligne 2 indique les dépenses ordinaires prévues pour la même période. La ligne 3, la « marge d'encaisse brute provenant des opérations », est la différence entre les revenus ordinaires et les dépenses ordinaires prévues. Puisque les dépenses ordinaires totales de la ville de Landsburg s'accroissent à un rythme supérieur à celui de ses revenus, la marge d'encaisse brute connaîtra une baisse, passant de 1 002 000 $ en 1973, à 159 000 $ en 1979. La ligne 4 contient des données relatives au service de la dette sur les obligations actuelles. Notons que cet élément ne constitue pas une approximation, puisque la dette représentée est déjà contractée. Pour obtenir la ligne 5, on a soustrait de la marge d'encaisse brute le montant disponible pour les dépenses d'investissement renouvelable, pour les dépenses directes des principaux projets d'investissement et/ou pour les frais de service de toute nouvelle émission d'obligations destinée à financer d'autres projets.

La ligne 6 représente les prévisions des dépenses d'investissement à caractère renouvelable. Le niveau moyen de ces dépenses est évalué à 213 000 $ par année. Lorsqu'on soustrait les dépenses d'investissement à caractère renouvelable de la ligne 5, on obtient l'encaisse nette prévue, présentée plus spécifiquement à la ligne 7. On peut observer un surplus de 329 000 $, au niveau de l'encaisse nette pour l'année 1973, mais ce montant se transforme peu à peu en un déficit qui s'élèvera à 458 000 $ en 1979.

TABLEAU 16-11.

Résumé des prévisions financières du fonds d'administration et du budget d'investissement, ville de Landsburg (en 000 $).

Catégories	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Revenus ordinaires prévus	6 143 $	6 396 $	6 665 $	6 954 $	7 262 $	7 595 $	7 954 $
2. Moins: dépenses ordinaires prévues	5 141	5 499	5 888	6 311	6 771	7 262	7 795
3. Encaisse brute	1 002	897	777	643	491	333	159
4. Service de la dette actuelle sur les obligations (intérêt et principal)	460	451	442	434	424	414	404
5. Solde brut du fonds après déduction des frais du service de la dette*	542	446	335	209	67	(81)	(245)
6. Moins: prévision des dépenses d'investissement à caractère renouvelable	213	213	213	213	213	213	213
7. Encaisse nette*	329	233	122	(4)	(146)	(294)	(458)
8. Moins: principales dépenses d'investissement prévues	100	600	1 600	3 100	100	0	0
9. Financement net requis**	(229)	367	1 478	3 104	246	294	458

* Les parenthèses indiquent un déficit.
** Les parenthèses indiquent un surplus.
Note: Voir le texte pour plus d'explications.

La huitième ligne du tableau-synthèse indique le montant que la ville devra fournir pour financer les projets d'investissement illustrés au tableau 16-10. Lorsqu'on soustrait la part assumée par la municipalité pour le financement des projets d'investissement de l'encaisse nette, il devient évident que des sources de financement supplémentaires seront requises (comme l'indique la ligne 9) à partir de 1974 jusqu'en 1979 et tout particulièrement en 1976, puisque le montant requis atteindra un sommet de 3 104 000 $. Il s'agit à proprement parler du montant que toute notre analyse tendait à mettre en relief. Dès lors, celui qui élabore le budget doit présenter divers plans de financement qui pourraient être utilisés dans le cas présent, et montrer quel sera l'impact, à long terme, de chaque plan sur la structure fiscale de la ville.

Deux modes de financement: « pay-as-you-go » versus « pay-as-you-use ».

Au cours des années passées, nombre de ceux qui ont écrit sur les finances municipales préconisaient le mode de paiement « **pay-as-you-go** », afin de défrayer les coûts des projets d'investissement, le considérant comme un moyen d'économiser sur les frais d'intérêts. Ce mode de paiement implique que la ville verse une partie importante des revenus ordinaires annuels dans le fonds de prévoyance réservé aux investissements. L'argent de ce fonds est destiné aux projets d'investissements annuels et/ou épargné jusqu'à ce qu'il totalise une somme permettant d'entreprendre des projets de plus grande envergure. Quoiqu'il

en soit, cette méthode qui consiste à régulièrement un montant du budget de fonctionnement à un fonds d'investissement, permet d'adoucir l'impact de ces dépenses et d'éliminer le besoin de se financer par l'émission d'obligations. Ainsi, la ville peut échapper aux frais d'intérêts d'une dette. Pour l'ensemble des programmes d'investissement, avec le temps le montant absolu des paiements sera moindre que si le financement se réalisait par le biais d'émissions d'obligations.

Le mode de paiement « **pay-as-you-go** » présente toutefois certains problèmes, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Le bon fonctionnement de ce mode de financement implique que la mise sur pied de projets se fasse à des intervalles assez longs. De plus, les projets impliquant des déboursés excédant les dépenses habituelles, doivent être relativement rares. L'étalement des besoins en dépenses d'investissement n'est possible, en réalité, que dans les circonscriptions importantes où la moyenne annuelle des dépenses d'investissement finit par baisser avec le temps et même dans ces cas-là, il est toujours possible que se présente, une année, la nécessité de mettre sur pied un ensemble de projets entraînant des dépenses dépassant la moyenne. Lorsqu'une telle situation se produit sous le mode de paiement « **pay-as-you-go** », il faut retarder l'introduction des projets jusqu'au moment où les fonds requis seront accumulés. Entretemps, la collectivité serait privée d'un service souhaitable ou de la construction d'une partie vitale d'un plus grand système (par exemple, une installation portuaire ou une section de réseau routier) dont on devrait reporter la mise en place, avec comme résultat la perte d'une commodité qui aurait pu bénéficier à l'ensemble de la collectivité. De plus, en accumulant les fonds pour des dépenses éventuelles, la municipalité épargne à la place des citoyens. Or, de façon personnelle, les citoyens pourraient avoir besoin de leur argent pour des fins autres que les gains en intérêts qu'en retire la municipalité pendant la période où le fonds est placé en attendant d'être dépensé.

Par ailleurs, si la population de la localité est relativement mobile, le mode de paiement « **pay-as-you-go** » risque de ne pas être équitable. Le citoyen d'une ville quelconque pourrait avoir contribué largement à l'accumulation du capital relié aux investissements sans jamais avoir pu jouir de ces améliorations si, par exemple, il déménage dans une autre région avant que le projet soit mis en oeuvre. Il est possible qu'il soit alors obligé de recommencer à payer pour des projets d'investissement dans son nouveau lieu de résidence. À l'inverse, le nouveau résident d'une ville, où l'on a accumulé le montant requis pour entreprendre la majeure partie du programme d'investissement, pourra bénéficier de certains services, sans avoir contribué à leur financement. Le mode de financement « **pay-as-you-go** » peut aussi entraîner des problèmes d'équité entre les générations. Les vieilles familles peuvent avoir contribué au financement de services d'une grande durabilité, dont ils profiteront moins que la génération future ou les jeunes qui vont utiliser et profiter de ces installations, sans y avoir pour autant contribué financièrement.

La plupart des problèmes encourus par le plan de financement « **pay-as-you-go** » peuvent être résolus par la méthode du « **pay-as-you-use** ». Dans la théorie initiale, le mode de financement « **pay-as-you-use** » impliquait que l'ensemble des projets à long terme soient financés par l'émission d'une série d'obligations, comportant des échéances telles que le remboursement de la dette coïncide avec la dépréciation du projet. Au moment où le projet se terminerait, la dette serait alors complètement remboursée. Si un renouvellement du projet s'avérait souhaitable, il serait financé par l'émission de nouvelles obligations suivant le même mode. Les frais de remboursement de l'intérêt et de la dette assumés par la population, au cours des générations, correspondent à l'utilisation qu'elle fait des installations. Normalement, ces paiements devraient aussi correspondre à la productivité de l'investissement social. De la sorte, chaque groupe d'usagers paye pour ce qu'il retire des investissements. Selon la modalité « **pay-as-you-use** », personne n'est contraint de procurer des biens gratuits aux générations futures ou de contribuer au financement d'installations pour une ville dans laquelle il ou elle ne demeurera pas. De plus, les nouveaux arrivants d'une municipalité ne profiteront pas de biens auxquels ils n'auront pas contribué.

Toute l'analyse théorique converge en faveur du mode de financement « **pay-as-you-use** ». Le seul argument en faveur du financement « **pay-as-you-go** » demeure celui concernant l'épargne réalisée sur les coûts d'intérêts totaux. Cette notion est cependant généralement erronée car elle oublie le concept de dollar réel. De plus, les coûts des intérêts sur les emprunts de la ville sont généralement inférieurs à ceux en vigueur dans le reste du marché financier. Néanmoins, puisque l'on attribuait au mode de financement « **pay-as-you-go** » la réputation de donner lieu à une « bonne planification », l'adoption de ce mode était hautement recommandée durant les années '50 et il était choisi par plusieurs villes. À l'heure actuelle, toutefois, la rareté grandissante des ressources financières des localités a forcé l'abandon des budgets calqués sur le modèle « **pay-as-you-go** ». Les municipalités ont dû recourir au financement par la dette pour effectuer les investissements nécessaires.

Application de la théorie à l'exemple choisi

Sans oublier les arguments en faveur du mode de financement « **pay-as-you-use** », il demeure généralement préférable d'évaluer l'impact que peuvent avoir divers plans de financement sur les changements prévus dans le taux du millième requis pour la municipalité, sur la situation financière prévue et sur la cote de crédibilité financière de la localité concernée. Le tableau 16-12 fait état de trois possibilités de plans permettant de financer le budget d'investissement de la ville de Landsburg. (On évalue à 6% le coût de l'intérêt sur la dette). Le plan A implique que l'ensemble du financement provient des sources de revenus courantes. Le plan B prévoit qu'on le financera complètement par l'émission d'obligations. Enfin, le plan C qui constitue un plan de financement mixte prévoit que 30% du montant de financement net requis provient de l'imposition et le reste, soit 70% provient d'emprunts. Ces différents plans servent de lignes directrices, car le choix du programme de financement dépend, en dernier ressort, des élus.

PLAN A: ***Financement par les revenus fiscaux (« pay-as-you-go »).***

Dans le plan A les besoins nouveaux en financement sont satisfaits entièrement par les revenus d'imposition. La ligne 1 du tableau 16-12 (plan A) présente le montant annuel à financer qui est ajusté selon les surplus enregistrés en 1973 (ligne 1a). La ligne 2 indique le montant que doit atteindre le taux d'impôt sur les biens immobiliers (en taux millième) afin qu'on perçoive les argents nécessaires[11]. Les prévisions des revenus par millième que l'on retrouve au tableau 16-13, sont fondées sur le total de l'évaluation foncière (voir tableau 16-6a). La ligne 4 indique le taux millième permettant de mener à bien les opérations courantes et le programme d'investissement. Le taux, se situant habituellement à 12 millièmes, devra atteindre 12,4 millièmes en 1974, puis se fixer à un sommet de 19,9 en 1976. Cependant, en 1977, il pourrait y avoir un retour du millième à un taux de 12,6. La nouvelle augmentation jusqu'à 13,1 millièmes pour 1979 est imputable à l'accroissement des dépenses d'opération et non pas au budget d'investissement.

Le plan A entraîne des fluctuations dans le taux d'imposition parce que les besoins financiers de la municipalité fluctuent, tandis que l'assiette fiscale est relativement stable. Ces variations du taux d'imposition rendent plus évidents les coûts des investissements pour les citoyens de la municipalité, ce qui leur permet de prendre des décisions rationnelles relativement à l'intérêt suscité par les projets. Par contre, la fluctuation des taux d'imposition peut entraîner une incertitude qui serait, dès lors, une entrave à la prise de décisions justes.

PLAN B: ***Financement par l'emprunt (« pay-as-you-use »).***

Avec le plan B, les besoins nets en financement de la municipalité sont comblés en contractant une dette de 5,0 millions de dollars[12]. La première ligne du plan B au tableau 16-12 présente le calendrier d'émissions d'obligations qui coïncide avec le calendrier du programme d'investissement municipal[13]. La ligne 2, représentant les exigences en amortissement de la dette, se base sur l'hypothèse qui veut que la nouvelle dette soit contractée

TABLEAU 16-12.

Différents plans de financement pour le budget d'investissement.

PLAN A – Effets sur le taux millième du mode de financement par les revenus courants.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Montant net requis pour le financement des opérations et du budget d'investissement* (en 000 $) (Voir le tableau 16-11)	(229) $	367 $	1 478 $	3 104 $	246 $	294 $	458 $
1a. Ajusté par le report du surplus de 1973 (000 $)	0	138	1 478	3 104	246	294	458
2. Taux millième supplémentaire requis (au dixième près)	0	,4	3,9	7,9	,6	,7	1,1
3. Augmentation des revenus en 000 $ (approximation)	. . .	148	1 482	3 097	242	291	470
4. Taux millième total	12	12,4	15,9	19,9	12,6	12,7	13,1

PLAN B – Effets sur le taux millième du mode de financement à 100% par les obligations.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Nouvelle dette requise pour financer le budget d'investissement (le plus près de 100 000 $)	0 $	400 $	1 500 $	3 000 $	100 $	0 $	0 $
2. Amortissement de la dette (émissions sur 15 ans) (en 000 $)	0	27	127	327	334	334	334
3. Ajouter: l'intérêt de 6% sur le solde en souffrance (en 000 $)	0	24	112	285	271	251	231
4. Fonds nécessaires pour les frais de service de la nouvelle dette (en 000 $)	0	51	239	612	605	585	565
5. Fonds requis par l'accroissement des opérations courantes (en 000 $)	0	0	0	4	146	294	458
6. Total des besoins en revenus (en 000 $)	0	51	239	616	751	879	1 023
7. Taux millième supplémentaire requis	0	,2	,6	1,6	1,9	2,1	2,4
8. Augmentation approximative des revenus (000 $)	0	74	228	627	765	872	1 027
9. Taux du millième total	12,0	12,2	12,6	13,6	13,9	14,1	14,4

PLAN C – Trente pour cent du financement par recettes courantes et soixante-dix pour cent de financement par la dette

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Nouvelle dette requise (le plus près de 100 000 $)	0 $	300 $	1 000 $	2 200 $			
2. Amortissement de la dette (émissions sur 15 ans) (en 000 $)	0	20	87	234	234 $	234 $	234 $
3. Ajouter: l'intérêt (6% du solde) (en 000 $)	0	18	77	204	190	176	161
4. Fonds requis pour le service de la nouvelle dette (en 000 $)	0	38	164	438	424	410	395
5. Autres fonds requis (en dehors de la dette) (en 000 $)	0	0	478	904	146	294	458
6. Total des besoins en revenus (en 000 $)	0	38	642	1 342	570	704	853
7. Taux millième supplémentaire requis	0	,1	1,7	3,4	1,4	1,7	2
8. Augmentation approximative des revenus (en 000 $)	0	37	646	1 332	564	706	856
9. Taux millième total	12,0	12,1	13,7	15,4	13,4	13,7	14

* Les parenthèses indiquent un surplus

Note: Voir le texte.

sous forme d'obligations en série dont les échéances sont échelonnées sur une période de quinze ans. Les paiements d'intérêts, calculés à un taux moyen de 6%, sont illustrés à la ligne 3. La ligne 4 (ligne 2 plus ligne 3) représente le montant total du service de la dette pour les nouvelles obligations. Ces frais ajoutés aux déboursés accrus pour les activités courantes (ligne 5) seront défrayés par l'imposition. En vertu du plan B, le taux millième (ou une taxe équivalente) demeurerait à 12 millièmes en 1973. Cependant, l'accroissement des frais de service de la nouvelle dette impliquerait la nécessité d'une hausse du millième à 12,2 en 1974. Par la suite, le taux millième s'élèverait régulièrement pour atteindre 14,4 en 1979. On doit noter, toutefois, que les variations dans les taux d'imposition occasionnées par ce plan sont remarquablement plus légères que celles occasionnées par le plan A. L'utilisation du financement par obligations permet une plus grande souplesse de transition budgétaire, ce qui constitue un des principaux avantages de ce mode de financement.

TABLEAU 16-13.

Prévisions de la valeur imposable des biens immobiliers, ville de Landsburg, 1973-1979 (en 000 $).

Année	Valeur imposable*	Revenus par millième additionnel
1973	358 325 $	358 $
1974	369 075	369
1975	380 147	380
1976	391 551	392
1977	403 298	403
1978	415 397	415
1979	427 859	428

* En supposant qu'elle s'accroît à un taux annuel de 3%.

Note: Voir le texte.

PLAN C: ***Combinaison de l'imposition et de l'emprunt.***

Le plan C est un plan mixte qui prévoit qu'on finance 30% du projet par l'impôt et 70% par l'emprunt. Suivant ce plan on emprunterait environ 3,5 millions de dollars. La première ligne du plan C illustre l'échéancier des émissions. Les lignes 2, 3 et 4 représentent, dans l'ordre, l'amortissement, les frais en intérêts et enfin le montant total du service de la dette. Les autres dépenses financées par les revenus fiscaux sont rassemblés à la ligne 5. La sixième ligne indique le montant annuel total qui doit être financé à court terme.

Selon ce plan, le taux millième atteindrait, d'après les prévisions, un sommet de 15,4 en 1976. Il descendrait, par la suite, à 13,4 millièmes en 1977 pour enfin remonter à 14,0 millièmes en 1979. Tel que prévu, les fluctuations dans les taux d'imposition observées avec le plan C sont plus légères que celles du plan A, mais elles sont plus prononcées que celles prévues dans le plan B.

Possibilité du financement par l'emprunt

Si l'on veut recourir au financement par émissions d'obligations il faut analyser la capacité d'endettement de la collectivité[14]. Les données présentées au tableau 16-14 indiquent que si elle le voulait, la ville de Landsburg pourrait facilement assumer un endettement plus important.

Pour la municipalité, le rapport (en 1973) dette courante/valeur marchande des propriétés était de 0,7%. En 1976, le rapport entre la dette actuelle et la valeur réelle aura

passé à 0,5%. Ce taux est bien en deçà de ce que préconisent les normes courantes relatives à la sauvegarde des cotes de crédit. On considère, en effet, comme normal un rapport dette courante/sur valeur réelle de la propriété de 10%. Un examen attentif du tableau 16-14 révèle que le plan B (financement à 100% par obligations) respecte les règles qui régissent le crédit. En effet, le pourcentage s'établissant entre la dette maximale possible impayée et la valeur réelle de la propriété demeure de beaucoup inférieur à 10%.

Le rapport s'établissant entre les frais de service de la dette et les revenus courants constitue un autre indice de la capacité d'endettement. Le tableau 16-15 illustre les résultats du calcul prévisionnel de ce rapport pour la période de 1973 à 1979. Les frais de service sur la dette actuelle se chiffrent à 460 000 $ par année, ce qui représente moins de 10% des revenus ordinaires. Les analystes, qui se sont penchés sur la question des obligations municipales, considèrent qu'un rapport de 20% constitue une proportion raisonnable. Advenant l'adoption du plan B, les frais totaux maxima de service de la dette atteindraient un sommet de 1 046 000 $ en 1976, représentant ainsi 15% des revenus courants prévus pour l'année mentionnée. Ce taux s'améliorerait par la suite.

Les droits aux usagers et les perspectives d'avenir

Dans l'élaboration du budget d'investissement-type, les fonds devant servir au service de la dette devraient provenir de taxes générales. Les taxes générales constituent la source de fonds appropriée lorsque l'ensemble de la population peut bénéficier des avantages inhérents aux projets, ou lorsqu'il est impossible de définir précisément la part des avantages revenant à chacun des individus, ou enfin, lorsqu'il n'est pas possible de soustraire quiconque à l'ensemble des services offerts. L'exemple se prêtant le mieux à la définition générale exposée qui précède serait la construction d'un nouvel hôtel de ville. Cependant, dans les cas où les projets d'investissement ne procurent des avantages directs qu'à certains usagers, le gouvernement municipal peut imposer des droits pour ces services. C'est le cas, en l'occurrence, des droits d'entrée exigés pour l'accès à une piscine publique, ou des droits de péages imposés aux automobilistes qui désirent traverser un pont. Ce système a pour avantage de favoriser dans une certaine mesure l'équité: plus on utilise une installation et plus on doit payer pour en défrayer les coûts.

Lorsqu'un projet d'investissement est partiellement financé par des obligations garanties par les revenus d'exploitation, les droits prévus devraient être suffisants pour couvrir au moins les frais du service de la dette et les coûts d'entretien de l'installation. On doit retenir, cependant, que cela ne constitue pas une condition nécessaire à l'élaboration d'un projet public valable. La condition vraiment essentielle est que le flux total des revenus (incluant ceux qui n'engagent aucun frais) actualisé au coût social des investissements soit égal à (ou excède) la totalité des déboursés requis pour le projet. Pour des raisons d'équité, les projets seront financés en partie par l'emprunt et en partie par les revenus courants, lorsque les non-usagers auront la possibilité d'en retirer des avantages.

Les droits aux usagers ont l'avantage de fournir des renseignements économiques très pertinents pour ceux qui sont au centre de la prise des décisions dans les municipalités. Les citoyens expriment leurs besoins en payant directement pour un projet et ils en précisent ainsi la nécessité. Si les responsables municipaux mettent en opération une installation et que le choix de cet investissement n'a pas été fait correctement, on pourrait assister à une sous-utilisation de la part des citoyens et ainsi les recettes provenant de ce projet seront inférieures à celles prévues. Par cette attitude la communauté aura exprimé essentiellement ses préférences qui sont, soit l'abandon, soit la restriction du projet initial. Dans d'autres cas, la population peut souhaiter obtenir plus de services que ceux prévus par l'administration municipale. L'installation s'avérera alors insuffisante par rapport à la demande et les recettes provenant des droits aux usagers seront supérieures à celles nécessaires pour couvrir le service de la dette et l'entretien. Cela constitue un indice de la nécessité de développer l'installation en question.

TABLEAU 16-14.

Dette impayée et valeur réelle de l'évaluation, ville de Landsburg, 1973-1979.

Année	(1) Dette impayée au 31 déc.[1] (en 000 $)	(2) Valeur réelle des propriétés imposables[2] (en millions de dollars)	(3) (1) ÷ (2) % de la dette impayée sur l'évaluation réelle	(4) Nouvelle dette Plan B[3] au 31 déc. (en 000 $)	(5) Dette impayée maximum (1) + (4) (en 000 $)	(6) (5) ÷ (2) % entre la dette maximum et la valeur réelle des propriétés
1973	4 440 $	597,2 $	0,7	0 $	4 440 $	0,7
1974	4 105	615,2	0,7	373	4 478	0,7
1975	3 770	633,5	0,6	1 746	5 516	0,9
1976	3 435	652,7	0,5	4 419	7 854	1,2
1977	3 100	672,2	0,5	4 185	7 285	1,1
1978	2 765	692,3	0,4	3 851	6 616	1
1979	2 430	713,2	0,3	3 517	5 947	0,8

[1] Voir les détails au tableau 16-9.

[2] Les prévisions de la valeur imposable de la propriété se retrouvent au tableau 16-6a. Le rapport projeté entre la valeur imposable/valeur marchande est de ,60.

[3] Voir les détails au tableau 16-12.

Note: Voir le texte.

TABLEAU 16-15.

Dépenses du service de la dette et revenus prévus, ville de Landsburg, 1973-1979 (en 000 $).

Année	(1) Service de la dette sur la dette actuelle[1]	(2) Revenus prévus[2]	(3) % entre le service de la dette et les revenus Prévus (1) ÷ (2)	(4) Service de la dette Plan B[3]	(5) Total maximum du service de la dette (1) + (4)	(6) % entre le total maximum du service de la dette et les revenus prévus (5) ÷ (2)
1973	460 $	6 143 $	7,5	0 $	460 $	7,5
1974	451	6 396	7,1	51	502	7,8
1975	442	6 665	6,6	239	681	10,2
1976	434	6 954	6,2	612	1 046	15,2
1977	424	7 262	5,8	605	1 029	14,2
1978	414	7 595	5,5	585	999	13,2
1979	404	7 954	5,1	565	969	12,2

[1] Voir les détails au tableau 16-9.
[2] Voir les détails au tableau 16-6.
[3] Voir les détails au tableau 16-12.

Note: Voir le texte.

En l'absence d'un système de droits aux usagers il est beaucoup plus difficile de recueillir de l'information précise concernant les besoins de services de la population. On doit alors se référer à des indices de nature politique qui sont rarement aussi révélateurs que les indices économiques. Les représentants municipaux peuvent éventuellement être induits en erreur par les arguments trop éloquents d'individus se proclamant les représentants d'une grande proportion de la population.

Un des aspects très important dans le processus politique de prise de décision est la cueillette d'informations sur les avantages que retirent les usagers, versus les coûts que doit supporter la population. On peut rassembler ces renseignements à l'aide d'enquêtes par questionnaires, lors des réunions du conseil ou, encore, dans les pages des lecteurs des journaux locaux, etc.

Même si, de façon générale, le système des droits aux usagers favorise une prise de décision efficace sur le plan économique, il n'en demeure pas moins qu'il fait l'objet de nombreuses critiques quant à son équité. En effet, les droits aux usagers peuvent constituer, pour les personnes à faible revenu, un fardeau économique beaucoup plus lourd que pour les personnes à revenu élevé. Si on utilisait uniquement ce système, il s'ensuivrait que les gens à faible revenu seraient obligés de se priver des avantages de certains services offerts par la municipalité. De plus, les services qui sont habituellement pris en charge par les gouvernements sont ceux qui, de par leur caractère trop « communautaire », ne peuvent être entièrement assumés par le secteur privé. La municipalité peut être motivée par des raisons sociales pour rendre de tels services accessibles à ceux qui n'auraient autrement les moyens de se le permettre. Il est évident qu'une grande partie des services gouvernementaux, de par leur nature, devraient être subventionnés par l'ensemble de la communauté. Trouver le juste équilibre entre leur production efficace de services publics et l'équité pour tous les citoyens de la municipalité, tel est le défi constant que doivent relever les représentants officiels.

Résumé

On définit la dépense d'investissement comme étant celle qui vise à favoriser la construction ou l'acquisition d'une installation dont on pourra tirer des services sur une période de long terme. Comme le budget d'investissement municipal implique des sommes importantes et comporte des engagements financiers à long terme, les personnes chargées de la prise de décision dans la municipalité devraient en analyser minutieusement les différentes composantes. Au cours de ce processus d'analyse, plusieurs éléments théoriques et pratiques doivent être considérés, auxquels on peut appliquer certains critères économiques, incluant des analyses des coûts/bénéfices. S'ils s'appuient sur ces principes et analyses économiques, les responsables de l'élaboration des budgets d'investissement municipaux pourront tirer profit de l'ensemble des données provenant des études économiques locales, des études d'utilisation du sol et des études démographiques. L'étape suivante consiste à évaluer, de façon générale, les ressources financières pour ensuite se concentrer, plus particulièrement, sur les prévisions de revenus et de dépenses. Nous avons tenté de rendre davantage compréhensible ce processus d'analyse en l'illustrant à l'aide d'un exemple hypothétique.

BIBLIOGRAPHIE

1. Pour un exposé plus détaillé, voi. Eli Schwartz dans: « The cost of capital and investment criteria in the public sector », JOURNAL OF FINANCE 25 (mars 1970): 135-42.

2. La formule permettant de déterminer le taux de rendement interne ressemble à celle de la valeur actuelle:

$$I = \frac{R}{(L + a)} + \frac{R_1}{(L + a)^1} + \ldots \frac{R_n}{(L + a)^n}$$

   a représente le taux d'actualisation qui fait en sorte que la VA des recettes égale aux dépenses, 1. Lorsque a > i (le coût de l'investissement) le projet est acceptable.

3. Par le passé, le rapport coûts/bénéfices a souvent été proposé comme critère d'évaluation. Ce rapport s'établit en divisant la valeur actuelle des revenus par les coûts du projet. Cependant, comme l'illustre le tableau 16-3, ce rapport peut favoriser le projet A, mais s'avérer trompeur, dans le cas des projets d'envergure différente.

4. Dans le cours actuel des événements, certains postes peuvent avoir tendance à s'écarter des niveaux prévus. Dans l'alternative où cela se produirait pour un poste de dépense, cela entraînerait, vraisemblablement, des variations dans un poste connexe. Malgré certaines déviations pouvant s'introduire dans le détail du budget, les prévisions d'ensemble devraient être assez fiables pour qu'on puisse planifier pour une période de six années.

5. Ces prévisions peuvent être réajustées à la hausse si les tendances inflationnistes s'accélèrent.

6. Puisque cet impôt est perçu sur des biens intangibles plutôt que sur les revenus, il est peu probable que les frais généraux de cet impôt puissent un jour refléter la capacité de payer des citoyens. Un autre inconvénient de cet impôt est la facilité avec laquelle on peut y échapper. Pour une analyse plus détaillée concernant les impôts sur les biens meubles, voir J. Richard Aronson, « Untangible Taxes: A wisely neglected revenue source for states », NATIONAL TAX JOURNAL 19 (June 1966): 183-86. Voir aussi les exposés présentés aux chapitres 5 et 6 du présent ouvrage.

7. La ville de Landsburg a approuvé un accroissement du taux millième à 12, pour 1973.

8. En 1964 et 1965, le financement de la construction d'un nouveau centre municipal s'est effectué par l'émission d'obligations.

9. En plus d'être un précieux instrument de planification, le budget d'investissement est utile en termes de relations publiques. Souvent les municipalités ajoutent à leur budget d'investissement des cartes, des dessins réalisés par des artistes et les illustrations des projets proposés. La description de l'élaboration de cet aspect ne sera cependant pas abordée dans ce chapitre.

10. Pour une analyse plus approfondie des modes de paiement « pay-as-you-go » versus « pay-as-you-use » voir: James A. Maxwell and J. Richard Aronson, « The State and Local Capital Budget in Theory and Practice » NATIONAL TAX JOURNAL 20 (juin 1967): 165-70; et J. Richard Aronson, « A Comment on Optimality in local Debt Limitation », NATIONAL TAX JOURNAL 24 (mars 1971): 107-8.

11. D'autres impôts que celui sur les biens immeubles peuvent être utilisés dans le financement actuel, cependant, l'impact financier de cet impôt apparaît plus évident quand il est présenté en termes de la hausse requise du taux millième.

12. Bien que le montant du programme d'investissement municipal se chiffre à 5,5 millions de dollars, on ne doit emprunter que 5,0 millions, parce que l'encaisse nette (tableau 16-11) est positive durant la période de 1973 à 1975.

13. La planification optimale de la dette municipale représente un problème spécial dans ce mode de financement qui repose sur le niveau et l'évolution des taux d'intérêt et sur l'écart entre les obligations municipales et les obligations gouvernementales à court terme. Souvent il est possible de réaliser des économies si la municipalité émet toutes les obligations et investit le montant en obligations du Trésor à court terme remboursables au moment où elle en aura besoin. Cependant, le calendrier des émissions de la dette, illustré au tableau 16-12, montre à des fins de planification, les effets sur le budget des dépenses affectées au service de la dette. Voir le chapitre 12 du présent volume afin d'avoir une analyse détaillée de la gestion de la dette.

14. Le chapitre 10 contient une analyse plus détaillée de la capacité d'endettement.

Perspectives d'avenir

> Pourquoi ne croirions-nous pas que l'ultime justice soit celle du peuple? Existe-t-il au monde égale ou plus grande source d'espoir?*
>
> Abraham Lincoln

Tout au long de ce volume, nous avons décrit et analysé les principaux problèmes entourant la gestion financière municipale. Notre exposé, s'inspirant largement des concepts économiques de base, s'adresse tout particulièrement aux gérants municipaux, aux responsables de finances, aux planificateurs et autres administrateurs. Notre objectif principal consistait à rassembler, à l'attention des personnes gravitant autour de la gestion financière municipale, des notions théoriques de base tirées de l'analyse économique et des principes plus pratiques devant favoriser une meilleure gestion. Il s'agirait en bref de procurer à ce gestionnaire les moyens permettant de résoudre les problèmes qui lui sont posés. Ces instruments et méthodes d'analyse ont été appliqués aux problèmes financiers que rencontrent les municipalités à l'heure actuelle. Les auteurs se sont penchés particulièrement sur les réalités et le contexte des années '70. Malgré cela, les instruments et méthodes proposées devraient s'avérer tout aussi valables, lorsqu'il s'agira d'appréhender, de comprendre et de faire face aux problèmes financiers qui se poseront vraisemblablement dans l'avenir.

Il est, en définitive, tout à fait probable que les gouvernements municipaux seront, au cours de la prochaine décennie (à la fin des années '70 et au début des années '80), confrontés à des défis fiscaux complètement nouveaux et très complexes. Déjà, il est possible de déceler les tendances économiques et financières qui prévaudront dans les finances municipales futures. Les gouvernements municipaux devront apprendre à composer avec le fait que les prévisions n'annoncent pas, dans un proche avenir, l'établissement d'une croissance vraiment forte et continue de l'économie nationale. Jusqu'à ce que l'économie nationale s'ajuste aux nouvelles conditions du marché international, il semble que le taux de croissance du revenu national sera, à son mieux, de nature mo-

---

* (traduction libre)

deste. On peut clairement envisager que la situation relativement stationnaire de l'économie nationale aura des répercussions sur les finances municipales. Les gouvernements locaux ne pourront pas compter sur une croissance automatique, en termes réels, des recettes fiscales. À cause de l'inflation, les recettes des municipalités vont augmenter (en termes purement monétaires), mais cette hausse va être neutralisée par les nouvelles demandes salariales des employés et par la hausse générale des prix des biens que doit se procurer le gouvernement local. Dans l'alternative où elles désireraient accroître le niveau réel des dépenses, les autorités municipales devront avoir recours à une augmentation du taux d'imposition, ce qui ne pourra s'effectuer sans provoquer un certain ressentiment de la part des contribuables.

En outre, le manque de fonds, lié au ralentissement de la croissance économique et susceptible de toucher tous les niveaux de gouvernement, pourrait avoir des implications sur le taux des subventions provenant des paliers fédéral et d'état. Ainsi, on ne saurait prévoir une hausse des subventions aussi remarquable que celle qui s'est produite durant les années '50 et '60. Il est possible que les fonds destinés au programme de partage des revenus continueront d'augmenter. Mais cette croissance se fera vraisemblablement au dépens d'autres programmes de subvention. De façon générale, lorsqu'on projette dans l'avenir l'ensemble des facteurs économiques, on réalise que pour les dix prochaines années, la tâche principale des maires, des conseillers et des gérants municipaux sera de manoeuvrer afin de répartir un montant relativement fixe de ressources parmi les demandes concurrentielles et variables de leurs électeurs.

Déjà, nous sommes en mesure de percevoir un changement important dans le profil des demandes en services municipaux. Les prévisions démographiques indiquent que la population d'âge scolaire diminuera au cours des dix à quinze prochaines années. On peut donc s'attendre à ce que la pression nécessitant des dépenses dans le domaine de l'éducation accuse un certain relâchement. Les besoins en professeurs et en installations ne s'accroîtront plus au rythme effarant qu'on observait récemment. Évidemment, les aspirations visant à améliorer la qualité des services en éducation demeureront légitimes et il subsistera toujours de solides droits acquis avec lesquels il faudra composer. Par exemple, on peut supposer que les syndicats d'enseignants bien organisés vont continuer à revendiquer de meilleures conditions salariales ainsi que le maintien et l'élargissement des services et installations scolaires, alors que les conditions économiques commanderont une attitude inverse. Les représentants municipaux se verront chargés de la lourde responsabilité de résoudre cette situation. Le bien-être général de la population, que desservent ces représentants, reposera donc sur la qualité de leur leadership et sur leur sagesse.

Les coûts financiers découlant des ajustements automatiques à la hausse des salaires et des bénéfices marginaux deviennent de plus en plus difficiles à supporter. Les gérants et autres responsables municipaux devront déployer d'importants efforts afin de parvenir à l'utilisation la plus rationnelle et la plus efficace de la main-d'oeuvre, et ils devront envisager la question de la gestion du personnel en fonction de la conjoncture des relations de travail et en fonction de la capacité croissante de négociation et de syndicalisation des employés municipaux.

Il est en outre probable que les problèmes entourant les transports en commun vont se poser avec de plus en plus d'acuité. La crise énergétique actuelle nous place devant l'évidence qu'il faudra instaurer, du moins dans les grands centres urbains, de nouvelles formes de transport public. Même si les solutions à apporter à ces problèmes ne demeurent pas sous l'entière et unique responsabilité du gouvernement municipal, il n'en reste pas moins que ces problèmes impliquent principalement les responsables municipaux et les ressources des gouvernements locaux. En effet, les sources de financement de ces nouvelles opérations proviendront éventuellement des niveaux fédéral et d'état. Cependant, ce sont certainement ceux qui vivent quotidiennement avec le problème (les respon-

sables municipaux et les résidents de la ville) qui seront confrontés à la nécessité de trouver les solutions adéquates ainsi que les modalités de leur application.

Nous savons donc qu'au cours de la prochaine décennie, les demandes d'investissement dans le secteur de l'éducation vont probablement baisser. Par contre, nous savons aussi que les pressions en faveur d'un accroissement des programmes de bien-être vont se multiplier. À cause de la stagnation économique et du niveau de chômage qui est plus élevé qu'au cours des récentes années, les municipalités pourraient être appelées à soutenir davantage des institutions telles que les hôpitaux et les foyers pour vieillards. Plus encore, sous des conditions économiques si défavorables, les pertes financières reliées aux programmes de bien-être social sont susceptibles de s'alourdir. Une fois de plus, même si ultimement l'élaboration de programmes de bien-être justes et efficaces incombe au gouvernement fédéral, la majorité des problèmes immédiats risquent de se répercuter sur le gouvernement municipal.

De tous les problèmes financiers qui se présenteront alors aux gouvernements municipaux, celui du financement des caisses de retraite est sans doute celui qui prendra le plus d'ampleur. Certaines études récentes ont démontré, sauf dans quelques rares exceptions, que les états et les gouvernements locaux de l'ensemble du pays ont manifesté une extrême générosité dans les régimes de retraite dont ils faisaient profiter leurs employés. Malheureusement, il n'est pas toujours possible de prévoir, au moment où l'on met sur pied un programme de retraite ou lorsqu'on améliore les avantages qui s'y greffent, les coûts réels de telles mesures. À l'heure actuelle, il semble que la plupart des caisses de retraite municipales et d'état souffrent d'une insuffisance de fonds. Les fonds provenant de ces caisses de retraite sont donc insuffisants pour couvrir le coût des avantages sociaux promis et les gouvernements devront compter largement sur les contributions des travailleurs actifs afin de payer les avantages dus aux travailleurs retraités. Si l'on prévoyait une forte croissance économique pour les prochaines années, le problème ne serait pas aussi grave. Les perspectives économiques générales ne s'annoncent cependant guère souriantes pour les dix années qui viennent. Cela implique qu'il est fort possible qu'une part grandissante des recettes provenant des impôts municipaux soit consacrée au financement des programmes de retraite, à moins qu'une action énergique ne soit tentée afin de réduire la quantité des avantages reliés aux plans de retraite, au moins pour l'ensemble des employés entrant actuellement au service des gouvernements.

La gestion de la dette est aussi un secteur dont on devra se préoccuper davantage. En fait, il pourrait devenir plus difficile de mobiliser de gros montants pour le service de la dette, en raison de l'accroissement des taux d'intérêt et de la croissance lente des revenus réels. Les administrateurs municipaux devront faire preuve de prudence et s'enquérir à l'avance des éventuels rendements des projets d'investissement avant d'en approuver la dépense. En outre, ils devront prendre garde de ne pas contracter d'emprunt pour défrayer le coût des besoins à caractère courant.

Pour l'ensemble des domaines que nous avons abordés dans ce trop bref exposé (soit les incertitudes face au climat économique, l'absence de croissance en termes réels des revenus fiscaux, l'éventuel ralentissement dans le secteur de l'aide et celui des subventions fédérales et de l'état, les défis posés par la signature des prochaines conventions collectives, les problèmes se rattachant au transport public et à la crise de l'énergie, les dépenses en bien-être social et les caisses de retraite), dans tous ces domaines donc, la gestion financière sera appelée à jouer un rôle de premier plan. La réalité inhérente au gouvernement municipal et à la vie urbaine portera la marque des succès remportés et des échecs subis lors des nombreuses tentatives pour relever cette grande variété de défis.

Les finances locales au Québec

Robert J. Gravel*
École nationale d'administration publique
Université du Québec

Il ne fait aucun doute que les principes théoriques et les analyses économiques exposés tout au long de cet ouvrage ne sont pas valides uniquement dans le contexte des localités des États-Unis. Ces théories et analyses sont l'aboutissement des efforts continus des nombreux observateurs et recherchistes qui se sont succédé depuis les premières heures de l'Amérique moderne dans leur étude de la fiscalité et du monde municipal. Le Canada et, par voie de conséquence le Québec, par leur situation géographique et par les liens tant idéologiques qu'économiques qu'ils entretiennent avec les États-Unis depuis les débuts de leur histoire, connaissent une vie sociale, politique et économique qui s'apparente grandement à celle de ce gigantesque voisin.

Il serait donc inutile, ici, de refaire une description et une analyse exhaustives des finances locales pour le contexte québécois. Néanmoins, il demeure que la réalité québécoise, particulièrement en ce qui concerne les finances locales, a ses caractéristiques propres. Notre but est de faire ressortir celles-ci afin que le lecteur puisse appliquer, à un contexte qui lui est plus immédiat, les enseignements contenus dans les chapitres précédents. Notre exposé sera donc davantage descriptif qu'analytique. Toutefois, le lecteur qui désire pousser plus avant son étude des finances locales québécoises trouvera, dans les chapitres qui précèdent, les principes et les instruments d'analyse appropriés.

Les structures et les fonctions municipales

Au Québec, les municipalités sont, suivant le nombre de leurs habitants, créées et régies par l'un ou l'autre des trois documents légaux suivants: 1) le Code municipal, qui régit les villes de 1 000 à 2 000 habitants; 2) la loi des cités et villes, régissant les villes d'au moins 2 000 habitants et les cités (au moins 6 000 habitants); 3) les lois spéciales, qui régissent certaines villes plus importantes et leur confèrent une sorte de statut particulier (Québec, Montréal, villages miniers . . .).

---

* Texte réalisé avec la collaboration de Janon Hamel, École nationale d'administration publique, Université du Québec.

En outre, le territoire entier du Québec a été découpé en 74 comtés. Chacun des comtés est dirigé par un conseil à la tête duquel se trouve un préfet. Le conseil de comté est composé de représentants des municipalités de son territoire qui sont régies par le Code municipal (moins de 2 000 habitants). Le rôle du gouvernement de comté est de coordonner certaines activités de ces municipalités. Il n'est cependant pas supérieur hiérarchiquement aux municipalités qu'il regroupe.

Chaque municipalité a aussi un organe directeur. Il s'agit de composé des représentants élus que sont les conseillers et le maire. Ce dernier occupe aussi, dans de rares cas, le poste de gérant municipal (appelé secrétaire ou secrétaire-trésorier dans les plus petites municipalités).

Depuis 1965, de nouvelles structures ont fait leur apparition sur la scène municipale québécoise. Il s'agit des gouvernements supra-municipaux (Communauté urbaine de Montréal, Communauté urbaine de Québec, Communauté régionale de l'Outaouais). Les fonctions dont ont été investis ces gouvernements sont: l'évaluation foncière, l'élaboration de schémas d'aménagement, le traitement électronique des données fiscales, la réglementation de la circulation et de la construction, la restructuration municipale, ainsi que d'autres fonctions qui sont dévolues spécifiquement à certains d'entre eux. On leur a donc assigné un rôle de planification et d'aménagement physique à l'échelle de leurs territoires respectifs, un rôle de planification et de gestion des grands équipements, de même qu'un rôle de centralisation de certaines fonctions, de façon à permettre aux municipalités membres – c'était du moins là l'objectif fondamental – de rationaliser leur développement et de réaliser des économies d'échelle.

Sans vouloir nous éterniser sur la description des structures locales, il nous semble important de mentionner qu'il n'existe pas au Québec de districts spéciaux, ni de « **public authorities** », comme on en voit tant aux États-Unis. Ce fait témoigne d'une certaine différence de tradition, voire même de mentalité, entre les deux pays. Les Américains structurent et administrent leurs gouvernements locaux un peu à la façon d'entreprises privées et ils privilégient les vertus de la libre concurrence jusque dans l'administration des affaires publiques. Les différents types de municipalités québécoises sont, pour leur part, définis à l'avance et leurs fonctions sont prédéterminées. Le Code municipal stipule, par exemple, les domaines pour lesquels les municipalités locales et de comté ont un pouvoir de réglementation, et les municipalités exercent généralement leur pouvoir dans tous les domaines qui leur sont attribués (la construction et l'entretien de chemins, de ponts, de cours d'eau, de trottoirs, de réseaux d'adduction d'eau, de réseaux d'éclairage, et la mise en place d'un service de protection contre les incendies et de protection civile)[1]. Les villes les plus importantes sont investies des mêmes responsabilités auxquelles viennent s'ajouter d'autres fonctions comme l'urbanisme, le loisir, le commerce, etc.

Par ailleurs, de nombreux services que distribuent certains gouvernements locaux (surtout les districts spéciaux et les « **public authorities** ») aux États-Unis ne sont pas dispensés de la même façon ici. C'est le cas, par exemple, de la distribution d'électricité et de l'installation des réseaux téléphoniques, qui relèvent ici dans le premier cas, d'une société d'état et dans le second, de compagnies privées, mais très rarement de municipalités.

De plus, les fonctions qui ont un effet de redistribution des revenus (éducation, aide sociale, santé) sont désormais, au Québec, de juridiction provinciale quasi exclusive. Il apparaît donc que la charge de services, particulièrement dans le secteur social, est considérablement moins lourde ici qu'aux États-Unis où les gouvernements locaux con-

---

[1] « La Communauté urbaine, une formule d'organisation et de gestion des agglomérations », extrait de l'**Annuaire du Québec 1971,** Gouvernement du Québec, M.I.C., B.S.Q. Centre d'Information Statistique, 1971, p. 6.

sacrent 60% de leur budget aux seuls postes « éducation », « santé » et « bien-être ». Toutefois, la charge fiscale du contribuable québécois n'en est pas diminuée pour autant puisque celui-ci paie pour ces services, par le truchement de l'impôt sur le revenu prélevé par le Gouvernement du Québec. Les Québécois sont donc, au total, aussi taxés (sinon davantage) que les Américains, de sorte que les élus québécois ne disposent pas d'une marge de manoeuvre plus grande que celle de leurs homologues américains pour ce qui est d'accroître le nombre ou la qualité de leurs services et de hausser le taux d'imposition.

Le défi urbain

Nous venons de faire ressortir comment les municipalités d'ici se différencient des localités américaines sur le plan des structures et des fonctions. Cela n'empêche toutefois pas les problèmes d'urbanisation de se poser, tout aussi bien au Canada et au Québec qu'aux États-Unis. Les municipalités d'Amérique du Nord ont, en effet, toutes connu le même type de développement, à cette différence près que le développement canadien a été plus lent que celui des États-Unis et que le nombre de mégalopoles est beaucoup plus important chez nos voisins du Sud que chez nous.

Ainsi, à la fin des années '60, on observe au Québec, comme ailleurs en Amérique du Nord, un nombre de municipalités jugé trop grand par certains. On se plaint aussi que le développement et l'utilisation du sol témoignent d'un certain manque de cohérence. La pollution de l'air et de l'eau est à un degré tel que le problème est devenu imminent et qu'on ne peut plus en reporter la solution. Montréal se voit, comme les grandes villes américaines, aux prises avec une détérioration de ses quartiers les plus anciens. Elle doit s'adapter à un changement de vocation économique très important (de métropole canadienne qu'elle était, elle devient capitale économique québécoise). Elle constate enfin, avec l'ensemble des municipalités du Québec, l'absence d'une source de taxation exclusive qui contribue à saturer ses capacités fiscales[1].

Il apparaît donc que le monde urbain est marqué, au Québec et aux États-Unis, de caractéristiques et de problèmes qui se ressemblent dans leur fondement, bien que leur degré d'intensité puisse varier d'un endroit à l'autre.

La situation financière des municipalités du Québec

Cette brève description de la conjoncture qui caractérise le monde municipal au Québec nous permet d'aborder plus en détail la question de la situation financière des municipalités. Nous emprunterons ici, afin de permettre au lecteur de comparer facilement nos données à celles qui précèdent, un cheminement qui s'apparente à celui des auteurs de l'oeuvre originale. Nous traiterons donc d'abord des revenus, puis des dépenses, pour ensuite brosser un tableau d'ensemble de la situation. Nous parlerons ensuite des récents développements survenus dans le domaine de la fiscalité, pour enfin tenter de dégager certaines perspectives d'avenir.

Les revenus

Les revenus des municipalités du Québec proviennent, environ pour les 3/4, de sources proprement locales. Les municipalités prélèvent d'abord un impôt foncier, subdivisé en impôt foncier général, impôt foncier spécifique et taxes d'améliorations locales. Cette source rapportait aux municipalités, en 1976, 53.4% de leurs revenus autonomes. Celles-ci prélèvent aussi des taxes de services qui rapportaient, la même année, 14.6% des revenus autonomes municipaux (10.8% des revenus totaux). Parmi les services ainsi taxés, on

[1] En 1979, le produit du champ foncier scolaire dépasse 500 millions de dollars.

TABLEAU 1

Revenus des municipalités du Québec
1972-1976

	1972		1976		Taux d'augmentation annuel moyen % 1972-1976
	$ millions	%	$ millions	%	
Revenus de sources locales					
• Taxes foncières générales et spéciales	420,9	40,3	808,3	39,5	17,7
• taxes de services	174,2	16,7	221,0	10,8	6,1
• taxes d'affaires, licences et permis	70,3	6,7	130,5	6,3	16,7
• autres revenus	163,4	15,2	353,8	17,3	21,4
Total	828,8	78,9	1 513,6	73,9	16,2
Transferts gouvernementaux					
• transferts inconditionnels	165,0	15,8	331,1	16,3	19,0
• taxes de vente					
• autres	11,6	1,1	98,9	4,8	70,8
• transferts conditionnels	43,7	4,1	103,7	5,0	24,1
Total	220,3	21,0	533,7	26,1	24,8
TOTAL	1 049,1	100,0	2 047,3	100,0	18,2

SOURCE: Analyse budgétaire des municipalités du Québec; années financières 1972 et 1976, B.S.Q.

TABLEAU 2

Dépenses des municipalités du Québec par fonction
1972-1976

	1972		1976		Taux d'augmentation annuel moyen % 1972-1976
	$ millions	%	$ millions	%	
Administration générale	105,5	10,1	263,1	13,0	25,7
Protection	198,2	19,0	348,1	17,2	15,1
Transport public et routier	199,4	19,0	311,0	15,3	11,8
Hygiène du milieu	81,9	7,8	165,1	8,1	19,2
Santé et bien-être	14,1	1,3	17,4	0,9	5,4
Urbanisme et mise en valeur du territoire	12,3	1,1	33,8	1,7	28,8
Loisirs et culture	79,0	7,5	159,6	7,9	19,2
Service de la dette	286,1	27,3	479,6	23,6	13,8
Mauvaises créances et dépenses d'immobilisations	69,1	3,8	60,8	3,0	...
Autres	30,4	3,0	192,3	9,3	58,5
TOTAL	1 045,6	100,0	2 030,8	100,0	18,1

SOURCE: Analyse budgétaire des municipalités du Québec; années financières 1972 et 1976, B.S.Q.

compte le service d'adduction d'eau, les services de cueillette et d'élimination des ordures, les services de déneigement et certaines activités de loisirs. Les municipalités ont enfin recours à diverses autres sources de revenus (licenses, permis et autres) qui constituent 31.9% de leurs revenus autonomes (23.6% des revenus totaux).

La partie restante des budgets municipaux (plus du 1/4) est comblée par le Gouvernement du Québec qui accorde annuellement aux municipalités des subventions inconditionnelles et des subventions conditionnelles. Les premières comprennent le partage de la taxe de vente[1] et une subvention au prorata de la population. Ces subventions ont l'avantage d'être prévisibles et de n'être assorties d'aucune restriction, quant à l'utilisation qu'en font les municipalités.

Les subventions conditionnelles sont, pour leur part, accordées aux municipalités par le truchement d'environ 35 programmes répartis dans une douzaine de ministères. Il s'agit de subventions allouées moyennant qu'on les utilise à des fins spécifiques soit, par exemple, le traitement des eaux usées, le transport en commun, le déneigement, la protection contre les incendies, l'évaluation foncière, etc.

Le Tableau 1 illustre l'évolution des revenus des municipalités de 1972 à 1976. Nous ne ferons pas ici une étude détaillée du contenu du tableau, mais nous nous attarderons sur certaines données qui décrivent assez bien l'impasse financière dans laquelle se trouvent présentement les municipalités québécoises. On remarque donc, au Tableau I, que le taux annuel d'augmentation des revenus autonomes des municipalités a été, de 1972 à 1976, de 16.2%, alors que le taux annuel d'augmentation des transferts gouvernementaux était de 24.8%.

Il s'agit là d'une tendance inquiétante qui trouve sa cause dans la nature même des dépenses municipales d'une part, et des sources de revenus municipales d'autre part. On sait qu'à mesure que les revenus des gens s'accroissent, leur demande de services s'accroît en général de façon plus que proportionnelle, c'est-à-dire, dans une proportion excédant celle de l'augmentation de leurs revenus. On sait aussi, que contrairement aux dépenses, l'impôt foncier – la première source de revenus autonomes des municipalités – est inélastique par rapport au revenu (les revenus qu'il permet de recueillir n'augmentent pas en proportion de l'augmentation des revenus des citoyens[2] et que, par ailleurs, les autres sources de revenus autonomes, soit la tarification de certains services et l'émission de licenses et permis, sont à toutes fins pratiques saturées puisque l'effort des contribuables au chapitre de la tarification risque de devenir difficile à supporter. On comprend donc pourquoi le gouvernement provincial voit accroître sa part dans le financement des municipalités.

Les dépenses

Les dépenses des municipalités du Québec ont connu, de 1972 à 1976, une augmentation annuelle moyenne de 18.1%. Comme on le voit au tableau II, le poste de dépense le plus important pour les années 1972 et 1976 est le service de la dette. Il appert toutefois que ce

---

[1] La taxe de vente est actuellement prélevée par le gouvernement provincial qui en redistribue une partie à chaque municipalité de la façon suivante:

1 – 50% du quart de la taxe perçue dans le territoire de la municipalité;

2 – une part, proportionnelle à sa population, d'un montant égal à 40% du quart de la taxe perçue dans sa région économique;

3 – une part, proportionnelle à sa population, d'un montant égal à 10% du quart de la taxe perçue dans l'ensemble des régions économiques.

[2] De récentes études conduites au ministère des affaires municipales révèlent que l'assiette de l'impôt foncier, c'est-à-dire l'ensemble des biens-fonds imposables, auraient une élasticité de 0.9, ce qui signifie que pour une augmentation du P.I.B. de 10%, l'assiette foncière augmente de 9%. À taux constant, le produit de l'impôt foncier augmente donc également dans ce cas de 9%.

poste perd de son importance relative (27.3% en 1972; 23.6% en 1976). Il en va de même pour le transport public et routier et la protection qui, en 1972, grevaient chacun 19% du budget, alors qu'en 1976 le transport n'en accaparait plus que 15.3% et la protection, 17.2%. Par ailleurs, les postes « hygiène du milieu », « urbanisme et mise en valeur du territoire » et « loisirs et culture » ont vu leur importance relative s'accroître légèrement au cours de la même période. C'est ce qui fait dire à certains qu'on assiste actuellement à « un déplacement dans la structure des dépenses des municipalités, vers de nouvelles fonctions associées à divers aspects de la qualité de la vie »[1].

Vue d'ensemble.

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'aide gouvernementale aux municipalités accuse un accroissement continuel. Si l'on ajoute à cela que l'accroissement que l'on observait à ce chapitre entre 1960 et 1973 n'était que de 10.6% annuellement, comparativement à 24.8% entre 1972 et 1976, on ne peut que conclure à une accélération de plus en plus prononcée du processus.

Les municipalités sont donc aux prises avec un accroissement de leurs dépenses plus rapide que celui de leurs revenus autonomes et les moyens de taxation dont elles disposent sont en général inélastiques par rapport au revenu, et l'assiette de chacune de leurs taxes semble saturée.

La dépendance municipale se fait donc de plus en plus grande vis-à-vis des gouvernements supérieurs, notamment au chapitre des subventions conditionnelles. Il faut spécifier que, normalement, la raison d'être de telles subventions est soit de dédommager les municipalités pour la mise sur pied d'activités qui comportent des effets de débordement (le transport en commun, certains aménagements physiques, etc.), soit de les inciter à modeler leurs activités dans le sens de quelconque politiques nationales. Cependant, on constate qu'une bonne part des subventions conditionnelles sert à financer des activités à incidence strictement locale (la protection contre les incendies, le déneigement, etc.). À la lumière de l'explication donnée plus haut concernant l'écart entre les dépenses et les revenus autonomes, on conclura facilement qu'une part des subventions conditionnelles est, en fait, une subvention d'équilibre budgétaire qu'accorde le gouvernement du Québec à la municipalité en difficulté, moyennant que celle-ci l'utilise à telle ou telle fin spécifique.

Un des effets d'une telle pratique est donc de modifier l'allocation des ressources au niveau local, en fonction des visées du gouvernement supérieur, et ainsi d'amoindrir la marge d'autonomie dont disposaient les municipalités au cours des années 1960, alors que leurs revenus autonomes comptaient pour plus de 80% de leurs revenus totaux.

Mentionnons finalement, pour illustrer davantage la situation, que d'après le Groupe de Travail sur l'Urbanisation, l'aide gouvernementale représentait, en 1971-72, 25% des revenus totaux des municipalités; qu'en 1975-76, elle constituait 37.0% de ces mêmes revenus totaux; et que si cette tendance se maintient, l'aide financière du Québec aux municipalités représentera en 1980-81, 51.9% du budget des municipalités[2]. On risque donc d'assister à une provincialisation de l'ensemble des services au public, y compris les services dont la portée est strictement locale. On assisterait aussi, dans ce cas, à une accélération du rythme de croissance du gouvernement du Québec dont l'activité représente déjà 42% du PNB.

---

[1] LAPOINTE, Alain, article cité, p. 13.

[2] Rapport du Groupe de Travail sur l'Urbanisation, L'Urbanisation au Québec, Éditeur officiel du Québec, Québec 1976, 347 p., p. 264.

Cela nous amène à penser qu'éventuellement, il faudra trouver, pour le niveau local, des sources de financement caractérisées par une meilleure élasticité par rapport au revenu, à moins de se doter, ce qui serait un compromis acceptable, d'un mécanisme qui permette de taxer les biens-fonds à leur pleine valeur, c'est-à-dire, sur la base de leur valeur marchande. Il est à noter qu'on tente de plus en plus de mettre en pratique cette dernière modalité, mais qu'elle présente des difficultés appréciables d'administration[1].

On a aussi tenté de résoudre le problème financier des municipalités en intervenant du côté des dépenses. C'est dans cette optique qu'on a entrepris de nombreuses fusions et annexions au cours des dix dernières années. Ces regroupements ont été observés tant au sein des communautés urbaines et régionales que sur les parties du territoire québécois qui sont moins peuplées et moins bien organisées. Cependant, rien ne permet, à ce jour, d'affirmer que de tels regroupements ont permis de réaliser de réelles diminutions des dépenses locales.

Le problème financier des municipalités peut donc se définir succinctement comme suit:

1. Accroissement des dépenses plus rapide que l'accroissement des revenus autonomes;
2. augmentation de l'ingérence du gouvernement du Québec dans l'activité municipale;
3. saturation des sources actuelles de revenus autonomes qui sont souvent inélastiques par rapport au PNB (impôt foncier) et dont les incidences peuvent être régressives;
4. difficulté évidente à trouver des solutions permettant de réduire les dépenses.

Les récents développements.

Au mois de mai 1978 s'est tenue, à Québec, une conférence Québec – Municipalités lors de laquelle le Gouvernement du Québec a proposé à l'ensemble des municipalités un projet de réforme fiscale[2]. À la suite de cette conférence, un comité conjoint Québec – Municipalités a été formé afin d'étudier le projet en profondeur et de permettre que soit établie sa version finale[3].

Une version finale de cette réforme a été divulguée le 27 mars 1979 par le Ministre des finances, lors du discours sur le budget prononcé devant l'Assemblée nationale qui annonçait la mise en oeuvre d'une réforme fiscale pour le 1er janvier 1980.

La réforme

Les objectifs de la réforme proposée par le gouvernement sont de raffermir l'autonomie municipale et de renforcer la démocratie au niveau local, tout en freinant le taux de croissance des dépenses du gouvernement provincial. Il s'agit donc, fondamentalement, d'augmenter la capacité des localités de financer leurs déboursés par le moyen de revenus autonomes et, en contrepartie, de retirer des budgets municipaux la part de revenus qui leur vient du Gouvernement du Québec.

---

[1] La Loi de l'évaluation foncière prévoit que les biens-fonds doivent être évalués à la valeur marchande. Le problème est donc de faire en sorte que les valeurs des propriétés soient réévaluées annuellement et portées au rôle à 100% de leur valeur.

[2] Ministère des Finances et des Affaires municipales, La Revalorisation du Pouvoir municipal, Réforme fiscale 2 Le Projet, Conférence Québec – Municipalités, Québec, juin 1978.

[3] UCCQ, UMQ, La Revalorisation du Pouvoir municipal, Réforme fiscale, Rapport du Comité conjoint Québec – Municipalités, déc. 1978, 96 p.

Ladite réforme consiste donc en: 1) le transfert du champ d'impôt foncier scolaire normalisé aux municipalités[1]; 2) le paiement d'un en-lieu de taxe sur la pleine valeur des immeubles des secteurs publics et parapublics; 3) l'abolition des taxes d'affaires basées sur autre chose que sur la valeur locative et des surtaxes locales; les revenus de ces taxes peuvent être intégrés aux taxes d'affaires basées sur la valeur locative ou à l'impôt foncier; 4) l'abolition de la taxe de locataire; 5) l'abolition de la plupart des subventions conditionnelles et inconditionnelles, notamment le quart de la taxe de vente dont une part des revenus sera compensée par une formule de péréquation; 6) l'élimination de toute source fiscale autonome pour les communautés urbaines, celles-ci devant tirer l'ensemble de leurs revenus (sauf pour les cas où une tarification est possible) des quote-parts des municipalités membres; et 7) le réaménagement des subventions au transport en commun[2].

Les lacunes

Il est intéressant de noter qu'on ne trouve nulle part, dans les éléments de la réforme, une clause favorisant la création d'un nouveau type de taxe, pas plus que la possibilité pour les municipalités d'utiliser ou un des impôts actuellement exclusifs aux gouvernements supérieurs (comme l'impôt sur le revenu ou la taxe de vente). L'effet immédiat de cette réforme est d'abord et avant tout de consacrer l'impôt foncier comme principale source de revenus locaux en augmentant, à court terme, les revenus qu'il permettra de recueillir.

Or, l'impôt foncier est, comme nous l'avons déjà dit, un mode de taxation inélastique par rapport aux revenus, donc plus ou moins efficace. On ne peut donc logiquement s'attendre qu'il soit l'instrument indiqué pour diminuer l'écart entre les revenus et les dépenses au niveau local.

Le fait de consacrer ainsi le rôle de l'impôt foncier comporte un autre défaut: on ne tient pas compte, ce faisant, des modifications qu'a connues la structure des dépenses municipales au cours des dernières années. En effet, nous avons déjà dit que les postes qui occupaient la plus grande importance dans les budgets des municipalités jusqu'à 1972, soit le service de la dette, les travaux publics et la protection civile et contre les incendies, perdent depuis de leur importance relative pour en céder à des postes d'importance relativement stable jusque là, soit l'hygiène du milieu, l'urbanisme et les loisirs. Si l'on admet que ces trois dernières fonctions ont trait davantage à la qualité de la vie, et qu'elles bénéficient autant aux locataires et même aux visiteurs qu'aux propriétaires, on conclura que l'impôt foncier est à leur égard une taxe qui n'a pas la vertu de respecter le principe du paiement selon le bénéfice reçu[3] [4].

---

[1] L'impôt foncier scolaire normalisé contribue actuellement pour $621 millions (estimation pour 1979) aux revenus des Commissions scolaires. Son taux est fixé par le gouvernement provincial, d'où son qualificatif « normalisé ». Dans sa réforme, le gouvernement conserve aux Commissions scolaires le droit de prélever un impôt foncier spécial pour financer leurs dépenses inadmissibles aux subventions (75 millions de dollars en 1978).

[2] Idem note [5], p. 7-8 et Ministères des Finances et des Affaires municipales, Budget 1979-1980. Renseignements supplémentaires, Réforme de la Fiscalité municipale, Québec, mars 1979, 73 p.

[3] D'après Lapointe, Alain, Le Projet de Réforme du Régime fiscal des Municipalités: une Réponse financière à un Problème budgétaire. L'Actualité immobilière, vol. 2, no 3, octobre 1978, pp. 12-22.

[4] Il serait bon de mentionner que le Comité conjoint affirmait en vertu du principe de la taxation selon les bénéfices reçus que « lorsqu'une tarification directe des services n'est pas pratique, l'évaluation foncière peut constituer un indicateur équitable des bénéfices reçus. Par ailleurs, dans le document gouvernemental intitulé « Réforme fiscale – Fondements et principes » il est indiqué « la fiscalité municipale doit être orientée davantage vers la tarification, c'est-à-dire la taxation fondée sur la quantité de services consommés et leur coût de production. Cette sensibilisation au coût permet d'atteindre l'efficacité par l'élimination de la surconsommation et du gaspillage. De plus, un tel régime présente l'avantage de confier aux administrateurs municipaux une gestion réelle des services qu'ils rendent à la population. Les municipalités doivent, par conséquent, développer davantage l'imposition de charges spécifiques pour tous les services dont les coûts pourraient être imputés directement aux utilisateurs.
C'est donc dire, que malgré que le gouvernement appuie la réforme de la fiscalité sur l'impôt foncier, il n'en demeure pas moins que la fiscalité municipale doit évoluer vers une politique de tarification plus rationnelle.

On reproche aussi à la réforme de ne presque pas tenir compte de l'effort fiscal relatif de chaque municipalité. Celui-ci représente en effet 47,1 $ par tête dans les municipalités de 0 à 1 499 habitants et s'élève graduellement jusqu'à 295,1 $ pour celles de 100 000 habitants. Or, la réforme fiscale rapporte aux municipalités un transfert per capita variant entre 45 $ et 73 $, mais le montant de transfert accordé à chacune des municipalités n'est pas calculé en fonction de son effort fiscal spécifique. Il semble donc que la réforme ne contribuera pas à atténuer les disparités intermunicipales sur le plan de l'effort fiscal[1][2].

Les vertus de la réforme.

Malgré ces lacunes, la réforme fiscale telle que proposée par le Gouvernement du Québec comporte aussi, il faut l'admettre, de grandes qualités. Par exemple, elle corrige une situation d'incohérence flagrante qui a cours actuellement au niveau du mode de financement des commissions scolaires. Ces dernières tirent, en effet, de 30 à 40% de leurs revenus de l'impôt foncier et le reste de subventions provinciales, alors que l'ensemble de leurs activités sont régies par des lois provinciales. La réforme fiscale vient donc confirmer la juridiction quasi exclusive du Gouvernement du Québec sur l'éducation, tant sur le plan du financement que sur celui de la réglementation.

Les proposeurs de la réforme reconnaissent aussi la nature régressive de l'impôt foncier et prévoient pallier à cette lacune en augmentant la progressivité de l'impôt sur le revenu et en instaurant, dans l'administration de ce dernier, un crédit d'impôt foncier.

La réforme prévoit encore l'abolition de la taxe de locataire qui « constitue une double taxation, le locataire payant déjà les taxes foncières qui sont répercutées dans le montant de son loyer »[3].

Elle a de plus la vertu de se pencher sérieusement sur le mode de financement des communautés urbaines auxquelles elle vient ajouter la dimension de responsabilité politique. Cette partie de la réforme est, cependant, encore sujette à discussion par le Comité conjoint Québec – Municipalités[4].

La réforme constitue finalement l'expression d'une volonté ferme du Gouvernement du Québec de voir les municipalités devenir plus autonomes sur le plan financier et de redonner une place plus importante au principe de responsabilité démocratique.

Il s'agit là d'améliorations fort louables auxquelles on ne peut s'opposer en soi. Une question fondamentale demeure toutefois sans réponse: Pendant combien de temps le « coussin » de l'impôt foncier scolaire normalisé absorbera-t-il le différentiel d'accroissement des dépenses et des revenus des localités? En d'autres termes, avons-nous trouvé une réelle solution au problème fondamental du financement municipal, ou n'avons-nous pas plutôt, en apportant une solution de court terme, reporté à plus tard le débat sur l'essentiel de la question? Il est à présumer que l'augmentation de l'effort des contribuables, par l'entremise du champ foncier au cours des prochaines années, se traduira par une augmentation du niveau des services municipaux offerts. Donc avec cette autonomie fiscale appartenant à chaque collectivité, il sera intéressant de constater le choix de la nature et de la qualité des services, ainsi que les taxes requises pour les finances.

---

[1] Lapointe, Alain, *op. cit.* pp. 12-22.

[2] Malgré la réforme fiscale, certaines disparités demeureront et le gouvernement a reconnu dans le discours sur le budget 1979 sa responsabilité de lutter contre les disparites régionales et, à cette fin, créer un fonds de péréquation fondé sur la richesse foncière des municipalités. Cette mesure et la création d'un crédit d'impôt foncier s'inscrivent donc dans la poursuite de cet objectif.

[3] Idem, note (5), p. 22.

[4] Ministère des Finances, Budget 1979-1980. Discours sur le Budget, Québec, mars 1979, p. 36.

Perspectives d'avenir

Les États-Unis ont récemment connu, comme le Québec, de nouveaux développements en matière de fiscalité municipale. Les électeurs de la Californie ont en effet voté, lors d'un référendum tenu le 6 juin 1978, en faveur de la désormais célèbre Proposition 13. En vertu de cette proposition, les gouvernements locaux de l'état tout entier se voient obligés de limiter le taux de l'impôt foncier à 1% de la valeur marchande des propriétés taxées. Il en résulte concrètement, pour ces localités, une baisse de 60% de leurs revenus.

Si la proposition en a surpris plusieurs, elle n'en a pas moins provoqué un effet d'entraînement. En effet, de nombreux comités de contribuables ont emboîté le pas et tentent maintenant de faire adopter le même genre de règlement dans leur état. Que faut-il conclure d'un tel mouvement? Et dans quelle mesure celui-ci est-il susceptible de s'étendre jusqu'ici?

Nous tenterons de répondre simultanément aux deux questions. Nous avons dit, précédemment, qu'aux États-Unis, environ 60% des budgets locaux sont consacrés à des fonctions à incidence redistributive (éducation, santé, bien-être). Il s'agit là de services qui sont fournis à tous les citoyens indépendamment de leurs revenus ou du type d'habitation qu'ils occupent. Or, comme la majeure partie de ces services est financée par l'impôt foncier, il est alors normal que le propriétaire foncier se sente lésé, croyant que c'est lui qui paie pour l'ensemble, (même si cela n'est pas tout à fait vrai, puisque le locataire paie aussi l'impôt foncier dans le prix de son logement, que le consommateur paie l'impôt foncier dans le prix des marchandises qu'il achète, etc., il demeure que c'est pour le propriétaire foncier — en particulier pour le propriétaire – occupant — que cette taxe est la plus évidente).

Le problème est double: d'une part, l'impôt foncier est une taxe très apparente, mais pour un seul groupe de contribuables et, d'autre part, il sert à financer des services qui n'ont qu'un rapport très indirect avec la propriété foncière (les services sociaux). La réaction était donc inévitable: les propriétaires fonciers ont refusé de payer.

Les milieux de presse, les citoyens et certains acteurs de la scène politique et administrative municipale ont d'abord cru que le niveau des services distribués par les municipalités devrait être baissé dans une proportion correspondant à la baisse des revenus. Mais cette conséquence a pu être évitée car, comme il fallait s'y attendre, l'État de Californie est venu à la rescousse des municipalités et il financera, pour l'année qui vient, la majeure partie du manque à gagner des localités sous forme de subventions conditionnelles. Comme c'était également prévisible, la majeure partie de cette aide ira à l'éducation, à la santé et au bien-être social. Il semble donc qu'on assiste à une « provincialisation » des fonctions à incidence redistributive, ce qui sera sans doute l'un des principaux effets à long terme de la réforme californienne.

Nous devons reconnaître, par ailleurs, que la rapidité avec laquelle les autres contribuables du pays se sont joints au mouvement dénote un mécontentement qui a sans doute d'autres causes que les seuls défauts de l'impôt foncier, tel qu'utilisé dans le régime fiscal actuel. On peut y voir, par exemple, un effet de l'inflation sur les revenus des gens; peut-être aussi un refus de certains citoyens de voir les gouvernements grossir davantage à leurs dépens; ou encore le mécontentement des citoyens moins nantis pour lesquels l'importance du fardeau foncier constitue un empêchement majeur à l'acquisition d'une résidence.

Si la situation devait se transposer au Québec, ce serait davantage pour ces raisons que pour des motifs fiscaux proprement dits, car, comme nous l'avons dit précédemment, les fonctions assumées par les gouvernements locaux québécois sont de nature presque strictement locale, alors que l'éducation, la santé et le bien-être relèvent des gouver-

nements supérieurs. Une bonne partie des services fournis par les localités comportent des bénéfices directement reliés à la propriété et, de ce fait, l'impôt foncier n'occasionne pas ici de distorsions aussi importantes qu'aux États-Unis. Mentionnons aussi que les mécanismes de la démocratie locale au Québec ne permettent actuellement pas que se tiennent des référendums sur les hausses de taxes. Il est, pour ces raisons, peu probable qu'on assiste au Québec à un revirement aussi draconien que celui qu'a connu la Californie.

La réforme fiscale.

Quelques points méritent aussi d'être mentionnés concernant les effets possibles de la réforme fiscale. Si l'on ne considère que le projet de réforme même, on peut s'attendre que les municipalités atteindront, au moins à court terme, un degré élevé d'autonomie vis-à-vis du Gouvernement du Québec. Les municipalités auront en effet accès à des revenus autonomes plus importants et le gouvernement abolira son régime de subventions conditionnelles et inconditionnelles. Cependant, nous avons dit qu'il existe actuellement quelque 35 programmes de subventions aux localités, répartis dans une douzaine de ministères. Il existe, par exemple, une subvention émanant du ministère des Affaires culturelles pour la construction et l'aménagement de bibliothèques municipales. Le Haut Commissariat à la Jeunesse, aux Loisirs et aux Sports, qui a publié en 1977 un Livre Vert sur le Loisir au Québec, prévoit mettre sur pied des programmes de subventions aux loisirs. Et il en va de même pour d'autres ministères (Environnement, par exemple). Tous ces programmes ne seront pas nécessairement abolis au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Il est dès lors probable que les municipalités, ne pouvant plus faire entendre leurs doléances aux ministères des Finances et des Affaires municipales, seront tentées de se tourner vers d'autres ministères dont elles tenteront d'obtenir des fonds de plus en plus importants (Transport, Travaux publics, Environnement, Agriculture, etc.). La situation serait alors plus ou moins inchangée. Cependant, il y a lieu d'espérer qu'on préviendra ce genre de pratique afin d'éviter que la réforme ne soit sans effet.

La nouvelle orientation

La Proposition 13 aux États-Unis et la réforme fiscale au Québec sont des initiatives radicales dont l'impact est considérable. Elles dénotent une volonté ferme de pallier aux problèmes financiers à la fois des contribuables et des municipalités. Elles témoignent aussi du fait que les problèmes financiers de ces deux parties ont atteint une ampleur sans précédent. Elles illustrent enfin l'attitude qui se dégage de part et d'autre: d'une part, les contribuables vont tenter d'obtenir le plus de services possible au plus bas prix, la seconde partie de cette opposition prévalant désormais sur la première. Pour leur part, les municipalités tenteront d'offrir le plus de services possible au plus bas coût. Et, puisque dans les conditions actuelles, l'offre de services ne peut pas augmenter, c'est la demande qui devra s'ajuster. Mais les contribuables ne laisseront pas volontiers baisser le niveau des services qui leur sont offerts. Aussi, demanderont-ils à leurs élus et à leurs administrateurs locaux de mettre toutes leurs compétences à profit pour tirer le maximum de leurs ressources financières.

Bien que la situation ne soit pas des plus réjouissantes, il semble qu'elle donnera une orientation nouvelle à la vie municipale. Les contribuables seront désormais forcés d'être davantage conscients des coûts des services qu'ils revendiquent et les édiles seront tenus de rendre compte plus étroitement de leur administration. La rareté des ressources le veut ainsi et, si la situation demande davantage d'efforts de tous les intervenants, on ne peut que se réjouir de l'efficacité accrue qui en résultera.

Bibliographie choisie

La présente bibliographie se veut extrêmement sélective. Elle constitue le rassemblement des opinions les plus expérimentées et les plus actuelles concernant les finances publiques et elle a été sélectionnée parmi les milliers d'ouvrages de base, livres, articles ou rapports publiés sur cette question. En plus des livres et autres références répertoriées, nous suggérons la consultation de certains périodiques. Ces sources permettront au lecteur de se tenir au fait des plus récents développements en finance et en gestion, et d'actualiser ses propres sources de données. Nous vous invitons donc à consulter la liste et la description de ces rapports et périodiques.

Le gouvernement des États-Unis publie, de façon régulière, une énorme quantité de données présentées sous forme de rapports, périodiques, bulletins ou autres. Les sources principales sont d'abord le **Bureau of the Census** de la division **Social and Economic Statistics Administration** du **U.S. Department of Commerce**, qui fournit une somme considérable de données sur les finances et les employés gouvernementaux, ainsi que des publications sur la population et l'habitation. Il y a aussi le **Bureau of Labor Statistics** affilié au **U.S. Department of Labor** d'où émanent de nombreux rapports sur l'emploi, les prix et les salaires. Nous devons mentionner tout spécialement trois périodiques du **Bureau of the Census**:

County and City Data Book, 1972. A Statistical Abstract Supplement. Cette publication fournit des renseignements statistiques complets concernant chaque comté et zone métropolitaine (SMSA) des États-Unis, de même que sur chaque ville de plus de 25 000 habitants. Ces données provenant du **Bureau of the Census** et d'autres sources gouvernementales sont assemblées sous une forme pratique et facile à consulter.

Pocket Data Book USA. Cette publication paraît tous les deux ans. Elle offre des résumés statistiques sur une grande variété de sujets tant publics que privés. Des données y sont présentées sous forme de graphiques et de tableaux.

Statistical Abstract of the United States. Cette publication annuelle rassemble des données à caractère national et dirige aux sources. Elle consiste en un résumé des statistiques concernant l'organisation sociale, politique et économique des États-Unis. On s'y inspire à la fois de sources privées et publiques. Cette référence se distingue par son caractère beaucoup plus détaillé que la précédente.

Deux annuaires présentent un examen des tendances et développements caractéristiques des villes et des comtés. On y trouve des comptes-rendus d'études, des articles analytiques des sources de références et un répertoire des cadres gouvernementaux. Ce sont:

The Municipal Year Book. Cet annuaire publié par l'**International City Management Association** constitue un recueil traitant de plusieurs aspects de la gestion municipale. Le **Municipal Year Book 1975** inclut une bibliographie exhaustive sur les principaux champs de la gestion des gouvernements municipaux, incluant les finances. Cette bibliographie est révisée annuellement.

The County Year Book. Cet annuaire est produit conjointement par la **National Association of Counties** et l'**International City Management Association.** La première édition est parue en 1975. On y rassemble à la fois des résumés de rapports contenant de l'information de base sur les activités des gouvernements dans les comtés, des répertoires et enfin, une bibliographie choisie.

De nombreux périodiques s'attachent aux domaines de l'économique, des finances publiques, de l'administration publique et aux nombreux sous-champs inclus dans ces

disciplines. Les quatre suivants couvrent, de façon générale, le domaine des finances municipales et celui de la gestion municipale.

Governmental Finance. Cette publication, préparée par le **Municipal Finance Officers Association**, paraît sur une base trimestrielle. Elle s'adresse principalement aux responsables des finances des gouvernements municipaux. Chaque parution traite d'un sujet d'intérêt général et aborde plusieurs thèmes reliés au domaine des finances municipales. Les articles sont orientés vers le traitement de problèmes pratiques.

National Tax Journal. Cette publication trimestrielle de la **National Tax Association** est spécialement consacrée à l'étude scientifique de l'imposition et des finances publiques. Elle est destinée plus particulièrement à servir les exigences de recherche des économistes, des responsables de l'impôt et de tous ceux qui s'intéressent aux finances municipales.

Public Administration Review. Cette revue paraît deux fois par année et est réalisée par l'**American Society for Public Administration**. Cette publication s'adresse aux administrateurs de tous les niveaux de gouvernement. Elle contient en effet des articles couvrant l'ensemble du champ de l'administration publique, à l'exception de l'enseignement public. Chaque numéro comporte un recueil d'articles touchant l'administration publique, accompagné d'écrits concernant d'autres sujets.

Public Management. Ce périodique produit par l'**International City Management Association** a été édité et écrit principalement à l'attention des administrateurs rattachés aux gouvernements municipaux. Chaque parution aborde un sujet principal d'intérêt général dont les thèmes peuvent aller des grandes questions d'élaboration des politiques jusqu'aux problèmes de gestion immédiate.

BIBLIOGRAPHIE

1. La fonction financière dans l'administration municipale

ADRIAN, Charles R., et *PRESS*, Charles. **Governing Urban America**. 4e éd. New York: McGraw-Hill Book Company, 1972.

BANOVETZ, James M., éd. **Managing the Modern City**. Washington (D.C.): International City Management Association, 1971.

BUCHANAN, James M., et *FLOWERS*, Marilyn R. **The Public Finances: An Introductory Textbook**. 4e éd. Homewood, (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1975.

DUE, John F., et *FRIEDLAENDER*, Ann F. **Government Finance: Economics of the Public Sector**. 5e éd. Homewood, (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1973.

GROVES, Harold M., et *BISH*, Robert L., éd. **Financing Government**. 7e éd. New York: The Dryden Press, 1973.

HERBER, Bernard P. **Modern Public Finance: The Study of Public Sector Economics**. 3e éd. Homewood, (Ill.): Richard D. Irwin, Inc. 1975.

MENDOSA, Arthur A. **Simplified Financial Management in Local Government**. Athens: Institute of Government, University of Georgia, 1969.

MOAK, Lennox L., et *HILLHOUSE*, Albert M., **Concepts and Practices in Local Government Finance**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1975.

MUSGRAVE, Richard A., et *MUSGRAVE*, Peggy. **Public Finance in Theory and Practice**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1973.

SHARKANSKY, Ira. **Spending in the American States**. Chicago: Rand McNally & Company, 1970.

2. Vue générale des dépenses des gouvernements locaux

ARONSON, J. Richard, et *SCHWARTZ*, Eli. **Forecasting Future Expenditures**. Management Information Service Reports, vol. 2, no S-11. Washington (D.C.): International City Management Association, 1970.

BURKHEAD, Jesse et *MINOR*, Jerry. *Public Expenditure*. Chicago: Aldine-Atherton, Inc., 1971.

MCKEAD, Roland N. **Public Spending**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1968.

MAXWELL, James A. **Financing State and Local Governments**. éd. rév. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1969.

3. Vue générale des revenus des gouvernements locaux

ARONSON, J. Richard et *SCHWARTZ*, Eli. **Forecasting Future Revenues**. Management Information Service Reports, vol. 2, no S-7. Washington (D.C.): International City Management Association, 1970.

BREAK, George F. **Agenda for Local Tax Reform**. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1970.

FEDERATION OF TAX ADMINISTRATORS. **Revenue Estimating: A Study of Techniques for Estimating Tax Revenues**. Chicago: Federation of Tax Administrators, 1956.

MAXWELL, James A. **Financing State and Local Governments**. éd. rév. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1969.

MUNICIPAL FINANCE OFFICERS ASSOCIATION. **Accounting Manual for Federal General Revenue Sharing**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1974.

NATHAN, Richard P.; *MANVEL*, Allen D.; *CALKINS*, Susannah. et coll. **Monitoring Revenue Sharing**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1975.

SCOTT, Claudia DeVita. **Forecasting Local Government Spending**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1972.

U.S. ADVISORY COMMISSION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort**. Washington, (D.C.): Government Printing Office, 1962.

4. Le processus budgétaire

BURKHEAD, Jesse. **Government Budgeting**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956.

CHASE, Samuel B., Jr., éd. **Problems in Public Expenditure Analysis**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1968.

HINRICHS, Harley H., et *TAYLOR*, Graeme M., éds. **Program Budgeting and Benefit-Costs Analysis**. Pacific Palisades, Calif.: Goodyear Publishing Co., Inc., 1969.

INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION et *THE URBAN INSTITUTE*. **Measuring the Effectiveness of Basic Municipal Services: Initial Report**. Washington (D.C.): International City Management Association and The Urban Institute, 1974.

KRAEMER, Kenneth L.; *MITCHEL*, William H.; *WEINER*, Myron E. et *DIAL*, O.E. **Integrated Municipal Information** Association, 1973.

KRAEMER, Kenneth L.; *MITCHEL*, William H.; *WERNER*, Myron E. et *DIAL*, O.E. **Integrated Municipal Information Systems: The Use of the Computer in Local Government**. New York: Praeger Publishers, 1974.

LEE, James. **A Planning, Programming and Budgeting Manual: Ressource Allocation in Public Sector Economics**. New York: Praeger Publishers, 1974.

LEE, Robert D., Jr., et *JOHNSON*, Ronald W. **Public Budgeting Systems**. Baltimore: University Park Press, 1973.

LYDEN, Fremont J., et *MILLER*, Ernest G., éd. **Planning-Programming-Budgeting: A Systems Approach to Management**. 2e éd. Chicago: Markham Publishing Co., 1972.

MCKEAN, Roland N. **Efficiency in Government through Systems Analysis, with Emphasis on Water Resource Development**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958.

MOAK, Lennox L., et *HILLHOUSE*, Albert M. **Concepts and Practices in Local Government Finance**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1975.

MOAK, Lennox L., et *KILLIAN*, Kathryn W. **MFOA Operating Budget Manual.** Chicago: Municipal Officers Association, 1963.

MUNICIPAL FINANCE OFFICERS ASSOCIATION., **Total Municipal Information Systems**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1970.

QUADE, E.S. **Systems Analysis Techniques for Planning-Programming-Budgeting**. Santa Monica (Calif.): The Rand Corporation, 1966.

SHARKANSKY, Ira. **The Politics of Taxing and Spending**. Indianapolis: Bobbs-Merrill Co., 1969.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES. **Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions.** Washington (D.C.): Government Printing Office, 1972.

WILDAVSKY, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

5. L'impôt foncier

6. L'évaluation foncière et l'administration de l'impôt foncier

BENSON, George C.S. et autres. **The American Property Tax: Its History, Administration and Economic Impact**. Claremont (Calif.): Institute for Studies in Federalism, Claremont Men's College, 1965.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF ASSESSING OFFICERS. **Assessing and the Appraisal Process**. 4e éd. Chicago: International Association of Assessing Officers, 1970.

LYNN, Arthur D., Jr., éd. **The Property Tax and Its Administration**. Madison: University of Wisconsin Press, 1969.

NETZER, Dick. **Economics of the Property Tax**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1966.

U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Financing Schools and Property Tax Relief**. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1973.

7. Les taxes de vente locales et l'impôt local sur le revenu

COMMONWEALTH OF PENNSYLVANIA, DEPARTMENT OF COMMUNITY AFFAIRS. **The Administration of the Local Earned Income Tax**. Harrisburg: Commonwealth of Pennsylvania, 1971.

DUE, John F. **Sales Taxation**. Urbana: University of Illinois Press, 1957.

———. **State and Local Sales Taxation: Structure and Administration**. Chicago: Public Administration Service, 1971.

MOAK, Lennox L., et *COWAN*, Frank, Jr. **Manual of Suggested Practice for Administration of Local Sales and Use Taxes**. Chicago: Municipal Finance Officers Association., 1961.

9. Les droits aux usagers et les districts spéciaux

BOLLENS, J.C. **Special District Governments in the United States**. Berkeley: University of California Press, 1957.

FISHER, Glenn W. **Financing Local Improvements by Special Assessment**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1974.

MUSHKIN, Selma, éd. **Public Prices for Public Products**. Washington (D.C.): The Urban Institute, 1972.

POCK, Max A. **Independent Special Districts: A Solution to Metropolitan Area Problems**. Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1962.

TURVEY, Ralph, éd. **Public Entreprise**. Harmondsworth, Middx., Angleterre: Penguin Books, 1968.

U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **The Problem of Special Districts in American Governments**. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1964.

10. Les problèmes des zones métropolitaines

ARONSON, J.R., et *SCHWARTZ*, Eli. « Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments ». **National Tax Journal** 26 (juin 1973): pp. 137-60.

CAMPBELL, Alan, et *SACKS*, Seymour. **Metropolitan America**. New York: The Free Press, 1967.

HIRSCH, Werner Z. **The Economics of State and Local Governments**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1970.

HIRSCH, Werner Z., et autres. **Fiscal Pressures on the Central City: The Impact of Commuters, Nonwhites and Overlapping Governments**. New York: Praeger Publishers, 1971.

HIRSCH, Werner Z.; *SEGELHORST*, Elbert W. and *MARCUS*, Morton J. **Spillover of Public Education Costs and Benefits**. Los Angeles: Institute of Government and Public Affairs, University of California, 1964.

MARGOLIS, Julius. « Metropolitan Finance Problems: Territories, Functions, and Growth ». **In Public Finances: Needs, Sources and Utilization**. Publié par Universities-National Bureau Committee for Economic Research. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1961.

MURPHY, Thomas P., et *WARREN*, Charles R. **Organizing Public Services in Metropolitan America**. Lexington (Mass.): Lexington Books, 1974.

11. Les relations entre les gouvernements fédéral, d'état et locaux

BREAK, George F. **Intergovernmental Fiscal Relations in the United States**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1967.

COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. **Reshaping Government in Metropolitan Areas**. New York: Committee for Economic Development, 1970.

CRECINE, John P., éd. **Financing the Metropolis: Public Policy in Urban Economics**. Beverly Hills (Calif.): Sage Publications, Inc. 1970.

HELLER, Walter W. **New Dimensions of Political Economy**. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1967.

MAXWELL, James A. **Financing State and Local Governments**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1969.

———. **The Fiscal Impact of Federalism in the United States**. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1946.

NATHAN, Richard P.; *MANVEL*, Allen D.; *CALKINS*, Susannah H. et coll. **Monitoring Revenue Sharing**. Washington (D.C.): The Brookings Institution, 1975.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Fiscal Balance in the American Federal System**. 2 vol. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1967.

———. **The Role of Equalization in Federal Grants**. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1964.

———. **Tax Overlapping in the United States:** 1964. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1964.

12. La gestion de la dette

CALVERT, Gordon L., éd. **Fundamentals of Municipal Bonds**. 9e éd. Washington (D.C.): Securities Industry Association, 1972.

MOAK, Lennox L. **Administration of Local Government Debt**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1970.

MOAK, Lennox L., et *HILLHOUSE*, Albert M. **Concepts and Practices in Local Government Finance**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1975.

MUNICIPAL FINANCE OFFICERS ASSOCIATION. **Observations concerning the Rating of Municipal Bonds and Credits**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1971.

OTT, David J., et *MELTZER*, Allan H. **Federal Tax Treatment of State and Local Securities**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1965.

RABINOWITZ, Alan. **Municipal Bond Finance Administration**. New York: Wiley-Interscience, 1969.

TWENTIETH CENTURY FUND. **The Rating Game: Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Municipal Bond Credit Ratings**. Article de fond de John E. Petersen. New York: Twentieth Century Fund, 1974.

13. La gestion de l'encaisse

ARONSON, J.R. « The Idle Cash Balances of State and Local Governments: An Economic Problem of National Concern ». **Journal of Finance 23** (juin 1968): pp. 499-508.

BAXTER, N.D. « Marketing, Default Risk, and Yields on Money Market Intruments ». **Journal of Financial and Quantitative Analysis** 3 (mars 1968): pp. 75-85.

JONES, John A., et *HOWARD*, S. Kenneth. **Investment of Idle Funds by Local Governments: A Primer**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1973.

ORGLER, Yair. **Cash Management**. Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing Co., Inc., 1970.

U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Investment of Idle Cash Balances by State and Local Governments: Report A-3**. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1961.

———. **Investment of Idle Cash Balances by State and Local Governments: Supplement to Report A-3**. Washington (D.C.): Government Printing Office, 1965.

VAN HORNE, James C. **Financial Management and Policy**. 2e éd. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, Inc., 1971.

———. **The Function and Analysis of Capital Market Rates**. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, Inc., 1970.

14. La gestion financière

ALJIAN, George W. **Purchasing Handbook**. 3e éd. New York: McGraw-Hill Book Company, 1973.

ANDREWS, V.L. **Non-Insured Corporate and State and Local Government Retirement Funds**. Private Capital Markets, study III. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, Inc., 1964.

BRAUN, J.Peter. **Total-Cost Purchasing**. Management Information Service Reports, vol. 3, no S-4. Washington (D.C.): International City Management Association, 1971.

Buttenheim Publishing Corporation. **Municipal Index: The Purchasing Guide for City, Township and Urban County Officials and Consulting Engineers**. Annuel. Pittsfield (Mass.): Buttenheim Publishing Corporation.

DENENBERG, Herbert S., et coll. **Risk and Insurance**. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, Inc., 1964.

ENGLAND, Wilbur B. **Modern Procurement Management**. Homewood (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1970.

GEORGIA CHAPTER OF THE SOCIETY OF CHARTERED PROPERTY AND CASUALTY UNDERWRITERS. **Municipal Risk Management**. Cincinnati: The National Underwriters Company, 1971.

HOLLAND, Daniel M. **Private Pension Funds: Projected Growth**. New York: National Bureau of Economic Research Inc., 1966.

LAKEFISH, Richard. Purchasing through Intergovernmental Agreements. Management Information Service Reports, vol. 3, no S-6. Washington (D.C.): International City Management Association, 1971.

ROOS, Nestor R., et *GERBER*, Joseph S. **Insurance Risk Management**. Management Information Service Reports, vol. 2, no LS-6, Washington (D.C.): International City Management Association, 1970.

————. « Insurance and Risk Management ». **In The Municipal Year Book 1973**, pp. 110-17. Publié par l'International City Management Association. Washington (D.C.): International City Management Association, 1973.

THIERANF, R.J., et *GROSSE*, Richard A. **Decision Making through Operations Research**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1970.

TODD, J.D. **Effective Risk and Insurance Management in Municipal Government**. Austin: Institute of Public Affairs, University of Texas, Austin, 1970.

15. La comptabilité municipale

AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION. COMMITTEE TO PREPARE A STATEMENT OF BASIC ACCOUNTING THEORY. **A Statement of Basic Accounting Theory**. Evanston (Ill.): American Accounting Association, 1966.

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS. COMMITTEE ON GOVERNMENTAL ACCOUNTING AND AUDITING. **Audits of State and Local Governmental Units**. New York: American Institute of Certified Public Accountants, 1974.

FREEMAN, Robert J., et *LYNN*, Edward S. **Fund Accounting**. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, Inc., 1974.

HAY, Leon E., et *MIKESELL*, R.M. **Governmental Accounting**. 5e éd. Homewood (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1974.

MUNICIPAL FINANCE OFFICERS ASSOCIATION et *PEAT, MARWICK, MITCHELL & CO*. Study Guide to Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1974.

NATIONAL COMMITTEE ON GOVERNMENTAL ACCOUNTING. **Governmental Accounting. Auditing and Financial Reporting**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1968.

16. Le budget d'investissement

ARONSON, J. Richard, et *SCHWARTZ*, Eli. **Capital Budget Finance**. Management Information Service Reports, vol. 3, no S-2. Washington (D.C.): International City Management Association, 1971.

DORFMAN, Robert, éd. **Measuring the Benefits of Government Investments**. Washington (D.C.): Brookings Institution, 1965.

JOHNSON, R.W. **Capital Budgeting**. Belmont, Calif.: WADSWORTH Publishing Co., Inc., 1970.

MOAK, Lennox L., et *KILLIAN*, Kathryn W. **MFOA, Capital Program and Capital Budget Manual**. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1964.

LE CONTEXTE CANADIEN ET QUÉBÉCOIS: BIBLIOGRAPHIE

1. La fonction financière dans l'administration municipale

ASSOCIATION CANADIENNE D'ÉTUDES FISCALES. **Local Finance**, no 1, Canadian Tax Foundation, 1959.

FRÉCHETTE, Pierre, *VÉZINA*, Jean-Paul, *JOUANDET-BERNADAT*, Roland. **L'économie du Québec**. Introd. J. Parizeau, Montréal, Éditions HRW, 1975, 436 pages.

GOW, Donald J. **Canadian Federal Administrative and Political Institutions**, A Role Analysis. Kingston, Ontario, 1967.

GRASHAM, W.E., *JULIEN*, Germain. **Bibliographie – administration publique canadienne**. Suppl. 2, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1977, 96 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Document de travail relatif à certaines considérations sur les finances municipales**. Québec, ministère des Affaires municipales, 1975, 65 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Propositions de réforme des structures municipales**. Éditeur officiel du Québec, 1971, 28 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Proposition de réforme des structures municipales, secteurs d'aménagement municipaux**. Éditeur officiel du Québec, 1971, 179 pages.

SABOURIN, Louis. **Le système politique du Canada**. Institutions fédérales et québécoises (nouv. éd.,). Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1968, 517 pages.

THOMSON, Dale C. **Quebec Society and Politics – Views from the inside**. Toronto, McClelland and Stewart, 1973, 272 pages.

UNION DES MUNICIPALITÉS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC. **Le développement économique et industriel du Québec.** Union des municipalités du Québec, 1970.

WADE, Mason. **Regionalism in the Canadian Community, 1867-1967.** Canadian Historical Ass. Centennial Seminars. Toronto, University of Toronto Press, 1969. 300 pages.

2. Vue générale des dépenses des gouvernements locaux

BOISVERT, J. François. Consultaxe Planification. **Les municipalités du Québec et la fiscalité en 1974**. Union des municipalités du Québec, 1974, 287 pages.

CASTONGUAY, Claude et *JEAN*, Richard. Groupe de travail sur l'urbanisation. **L'urbanisation au Québec**, ministère des Affaires municipales, 1976, 347 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Document de travail relatif à certaines considérations sur les finances municipales**. Min. des Aff. municipales, 1975, 65 pages.

3. Vue générale des revenus des gouvernements locaux

AULD, Douglas, *ROBINSON*, A.L., *RUSSEL*, Thomas. **The Government sector in the 1970s**, Economic context for a tax system. Montréal, Private Planning Association of Canada, 1971, 61 pages.

BOISVERT, J. François. Consultaxe Planification. **Les municipalités du Québec et la fiscalité en 1974**. Union des municipalités du Québec, 1974, 287 pages.

BOUVIER, Émile. **L'économique et la coexistence du secteur privé et du secteur public**, Montréal, Guérin, 1972, 851 pages.

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC. **La fiscalité provinciale et les entreprises au Québec**, les impôts directs, les impôts indirects et taxes diverses, l'impôt sur le revenu des particuliers, Conseil du Patronat du Québec, 1977, 18 pages.

CONSEIL DU PATRONAT, MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC. **Mémoire sur la fiscalité corporative en période d'inflation**. Soumis à l'honorable Raymond Garneau, Ministre des Finances, Montréal, 1974.

EATON, A. Kenneth. **Essays in taxation**, Canadian tax foundation, 1966, 179 pages.

JOHNSTON, Donald J. **Fiscalamity**, How to survive Canada, Don Mills, Ontario, Paper Jacks, 1974, 135 pages.

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL – IMPÔT CANADA. **Inside taxation – Les rouages de l'impôt**, Ministère du Revenu National. Ottawa.

VICTORIA C. SCOTT Anthony, 1924. Victoria conference on natural resource revenues, 1975, **Natural Resource revenues**, a test of federalism University of British Columbia Press, 1976, 261 pages.

4. Le processus budgétaire

DIVAY, Gérard, *HOULE*, Robert. Olivier Larmurier et Odette Sasseville, collaborateurs. **La capacité administrative des municipalités du Québec**, 1971, 150 pages.

GRAVEL, Robert J. **Le PPBS au niveau municipal**. École nationale d'Administration publique, 1976, 38 pages.

5. L'impôt foncier

BRYANT, R.W. **Land**. Private Property Public Control. Montréal, Harvest House, 1972, 383 pages.

CASTONGUAY, Claude et *JEAN*, Richard. Groupe de travail sur l'urbanisation, L'urbanisation au Québec. Min. des Aff. municipales, Québec, 1976, 347 pages.

EDDY, L.A. **Taxation of Capital Property Transactions**, Toronto, Canadian Institute of Chartered Accountants, 1975.

FELDMAN, Lionel D. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales. **Inventaire analytique de la législation sur les exemptions à l'impôt foncier au Canada**. Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, 1973.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE. **Impôt sur le revenu, taxes d'affaires, impôt foncier**. Ottawa, 1965, 31 pages.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE, CANADA. **L'exploitation d'une entreprise au Canada**. Impôts sur le revenu, les entreprises. La propriété foncière, 20 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Les lignes directrices d'une politique québécoise d'habitation**, Québec, min. des Aff. municipales, 1977, 28 pages.

6. L'évaluation foncière et l'administration de l'impôt foncier

CONSEIL DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT, et *INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE, URBANISATION*. *Divay*, Gérard et *Godbout*, Jacques. *Mathews*, Georges, collab. **Le logement des ménages à faible revenu au Québec**. Situation, problèmes, perspectives, solutions. Montréal, INRS, Urbanisation, 1975, 90 pages.

COULOMBE, Françoise. **L'Arda et l'aménagement du territoire au Québec**. Montréal, 1968,263 pages.

FELDMAN, Lionel D. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales. **Inventaire analytique de la législation sur les exemptions à l'impôt foncier au Canada**. Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, 1973.

FINNIS, Frederic, H. Association canadienne d'études fiscales. **Property Assessment in Canada**. Canadian Tax Foundation, 1970, 114 pages.

HOUDE, Pierre. **Partage foncier en banlieue**, l'exemple de Ste-Foy. Presses de l'Université du Québec, 1975.

INSTITUT CANADIEN DES ÉVALUATEURS. **Évaluation immobilière**. Manuel de référence. Trad. de la 2e éd. par Henri Brunelle et Vianney Provencher, Winnipeg, 1975.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Les lignes directrices d'une politique québécoise d'habitation**, Québec, min. des Aff. municipales, 1977, 28 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **L'urbanisme et l'aménagement du territoire au Québec**. Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975, 47 pages.

MONET, Jean et *HART*, Stephen D. **Estate Planning for Canadians**. Toronto, MacMillan of Canada, 1975, 378 pages.

7. Les taxes de vente locales et l'impôt local sur le revenu

CCH CANADIAN LIMITED. **Canadian Master Tax Guide**. A guide to Canadian Income Tax, CCH, 1978, 715 pages.

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC. **La fiscalité provinciale et les entreprises au Québec**. Les impôts directs, les impôts indirects et taxes diverses, l'impôt sur le revenu des particuliers. Conseil du patronat du Québec, 1977, 18 pages.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, CANADA. **Impôt sur le revenu, taxes d'affaires, impôt foncier**. Ottawa, min. de l'Industrie, 1965, 31 pages.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE. Direction générale des services de promotion commerciale. **L'exploitation d'une entreprise au Canada. Taxes de vente, d'accise, d'achat.** Information Canada, 1970, 8 pages.

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT CANADA. **Gains en capital**. Ottawa, 100 pages.

RIVARD, Eugène. **Les droits sur les successions dans la province de Québec.** Presses de l'Université Laval, 1956, 573 pages.

SALYZYN, Vladimir. **Canadian Income Tax Policy**. An Economic Evaluation. CCH, 1976, 305 pages.

8. Revenus divers

ASSOCIATION CANADIENNE D'ÉTUDES FISCALES. PERRY, John Harvey. **Taxes, tarifs, and subsidies**. A History of Canadian Fiscal Development. Toronto. University of Toronto Press, 1955.

9. Les droits aux usagers et les districts spéciaux

AUDET, Louis-Philippe, *GAUTHIER* Armand. **Le système scolaire du Québec**. Organisation et fonctionnement. 2e éd. Beau, 1969, 286 pages.

BIRD, Richard M. Association canadienne d'études fiscales. **Charging for Public Services**. A New Look at an Old Idea. Ass. canadienne d'études fiscales, 1976, 269 pages.

BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC ET MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE. **État financier des corporations scolaires**. Bureau de la statistique du Québec.

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS. **Les transports**. Tendances et questions particulières. Min. App. & Services, Canada, 1977, 101 pages.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT, HOULE, Guy. **Le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec**. Québec, 1966, 177 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. **Analyse descriptive de l'évolution du financement de l'éducation au Québec**, 1964 à 1974, Min. Éducation, 1975, 117 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. **Les mécanismes de financement de l'éducation au Québec en 1970-1971**. Min. Éducation, 1975, 128 pages.

STATISTIQUE CANADA. **Véhicules à moteur, charges fiscales et réglementation.** Ottawa, 1960-1971.

10. Les problèmes des zones métropolitaines

BENJAMIN, Jacques. **La communauté urbaine de Montréal**. Une réforme ratée. Montréal, Éditions de l'Aurore, 1975, 157 pages.

CANADIAN FEDERATION OF MAYORS AND MUNICIPALITIES. **Submission to the Federal-Provincial Tax Structure Committee**. Financial Requirements to meet Urban Transportation needs in Canadian Metropolitan Regions. 1966, 96 pages.

CANADIAN HISTORICAL ASS. CENTENNIAL SEMINARS. WADE, Mason. **Regionalism in the Canadian Community, 1867-1967**. Toronto, University of Toronto Press, 1969, 300 pages.

LÉVEILLÉE, Jacques et *MEYNAUD*, Jean. **La régionalisation municipale au Québec**. Montréal, Nouvelle Frontière, 1973, 237 pages.

LÉVEILLÉE, Jacques et *MEYNAUD*, Jean. **Quelques expériences de fusion municipale au Québec.** Montréal, Nouvelle Frontière, 1972, 135 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **La Communauté urbaine**. Une formule d'organisation et de gestion des agglomérations. Québec, 1971, 40 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Études sur les communautés urbaines au Québec. Région du Saguenay, série crème.** Éditeur officiel du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Études sur les communautés urbaines au Québec, Région de Québec, série verte**. Éditeur officiel du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. **Études sur les communautés urbaines au Québec, Région de Hull-Outaouais**. Éditeur officiel du Québec.

QPOPD. **Les caractéristiques sectorielles inter-régionales**. Éditeur officiel du Québec, 1976.

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, INSTITUT D'URBANISME, DIV. RECHERCHES. **Aménagement régional et problèmes fonciers**, par Mme. Bernard Charles. Institut d'urbanisme, 1964, 21 pages.

11. Les relations entre les gouvernements fédéral, d'état et locaux

ANDREWS, J.M. *GRAHAM*, John F. *Johnson*, A.W. **Inter-Government Fiscal Relationships**. Fiscal Adjustment in a Federal Country. The Basis and Effects of Provincial – Municipal Fiscal Decisions. Canadian Tax Foundation, 1964, 77 pages.

ASSOCIATION CANADIENNE D'ÉTUDES FISCALES. **Provincial and Municipal Finances**. Canadian Tax Foundation, 1963.

AXWORTHY, Lloyd et *GILLIES*, James M. **The City – Canada's Prospects, Canada's Problems**. Toronto, Butterworth, 1973, 316 pages.

BASTIEN, Richard. **Les paiements de péréquation et le fédéralisme canadien**. Montréal, 1969, 189 pages.

BÉLANGER, Marcel. **Commission royale d'enquête sur la fiscalité.** Québec, 1965, 552 pages.

BERNARD, André. **La politique au Canada et au Québec**. 2e éd. Presses universitaires du Québec, 1977, 535 pages.

BRYDEN, Marion H. **Occupancy of Tax Fields in Canada**. Canadian Tax Foundation, 1965.

CANADIAN FEDERATION OF MAYORS AND MUNICIPALITIES. **Puppets on Shoestring.** The Effects on Municipal Government of Canada's System of Public Finance. 1976, 40 pages.

CAPUTO, David A. et *COLE*, Richard. **Revenue Sharing. Methodological approaches and Problem**. Toronto, Lexington Books, 1976, 185 pages.

CARTER, L. *KENNETH*, L. Canada, **Commission royale d'enquête sur la fiscalité, rapport**. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 153 pages.

CHAMBRE DE COMMERCE DE QUÉBEC. **Relations fédérales, provinciales et municipales en matière d'impôts**. Québec, Chambre de Commerce, 1954, 14 pages.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, EXPOSÉ ANNUEL. **L'énigme de l'inflation**. Canada, Ministère des Approvisionnements et Services, 1976, 194 pages.

CUTT, James et *ROBINSON*, A.J. **Public Finance in Canada**. Selected Readings, 2e éd. Toronto, Methuen, 1973, 389 pages.

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MAIRES ET DES MUNICIPALITÉS. **Communications**, préparées par la fédération canadienne des maires et des municipalités au cours des derniers mois, y compris le mémoire présenté par la FCMM au cabinet fédéral. 1970, 65 pages.

GOW, Donald J. **Canadian Federal Administrative and Political Institutions**, A Role Analysis. Kingston, Ontario, 1967.

LAWRENCE, H. et *SMITH*, Lawrence B. **Canadian Economic Problems and Policies**. Toronto, McGraw-Hill Co. of Canada, 1970, 358 pages.

LEGGE, S.C. **Carter Report, Commentary on Major Recommendations**. CCH Canadian Limited, 1967, 53 pages.

MINISTÈRE DES FINANCES, CANADA. **Comité fédéral-provincial du régime fiscal**. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 294 pages.

MINISTÈRE DES FINANCES NATIONALES, CANADA. **Propositions de réforme fiscale**. Information Canada, 1969.

MINISTÈRE DES FINANCES, DIVISION DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET FISCALES. **Inventaires des programmes à frais partagés avec le gouvernement fédéral**. 1975, 155 pages.

MINISTÈRE DES FINANCES, DIRECTION DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET FISCALES. **Aide financière de l'état aux municipalités du Québec**. 2e éd. Québec, ministère des finances, 1977, 187 pages.

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, CANADA. **L'histoire de la fiscalité**. Information Canada, 1970, 20 pages.

MORIN, Claude. **Le pouvoir québécois. . . en négociation**. Montréal, Éditions du Boréal Express. 1972, 207 pages.

MORIN, Claude. **Le Québec face au débat constitutionnel**. Québec, 1974, 18 pages.

PARIZEAU, Jacques. **Commission d'études sur les institutions financières**. Québec, éditeur officiel du Québec, 1969, 310 pages.

RABEAU, Yves. **The Federal-Provincial Fiscal Policies**. A short term analysis with applications to the Quebec economy. Québec, Office de planification et de développement du Québec. 1971, 358 pages.

TREMBLAY, Pierre P. Le partage fiscal et le pouvoir de dépenser au Canada. Montréal, Université du Québec, à Montréal. 1973, 188 pages.

TINKER, John B. et *WATERS*, William R. **Proposals for Tax Reform and the Composition of Household Saving**. Montreal Private Planning Association of Canada. 1971, 38 pages.

VEILLEUX, Gérard. **Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967. Les mécanismes de coopération**. Presses de l'Université du Québec, 1971, 142 pages.

12. La gestion de la dette

FRIEDLAND, Seymour. **Taxation and the Composition of Institutional Portfolios**. Montreal Private Planning Association of Canada. 1971, 31 pages.

13. La gestion de l'encaisse

FRIEDLAND, Seymour. **Taxation and the Composition of Institutional Portfolios**. Montreal Private Planning Association of Canada. 1971, 31 pages.

15. La comptabilité municipale

CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS. **Municipal Finance and Administration in Canada**. The Canadian Institute of Chartered Accountants, 1967. 54 pages.

CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS. **Spotlight on Tax Reform**. Canadian Institute of Chartered Accountants. 1972. 61 pages.

DIVAY, Gérard, *HOULE*, Robert, Olivier Larmurier et Odette Sasseville, coll. **La capacité administrative des municipalités du Québec**. 1971, 150 pages.

FAILLE, Robert. **Comptabilité municipale**. 1973, 303 pages.

FAILLE, Robert. **Guide de vérification des municipalités**. Ordre canadien des comptables agréés. 1977, 127 pages.

GRAVEL, Robert J. **Le PPBS et les municipalités**. École nationale d'Administration publique, 1976, 144 pages.

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS. **L'administration municipale au Québec**. Toronto, Institut canadien des comptables agréés. 1965, 41 pages.

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS. **Tomorrow's Taxes**. Toronto, Clarkson, Gordon. 1971, 237 pages.

WALLACE, William L.C. **Implications comptables de la réforme fiscale fédérale. Une étude**. Toronto, Institut canadien des comptables agréés. 1972, 126 pages.

16. Le budget d'investissement

CHARPENTIER, Martial. **Techniques urbaines**. Paris, Éditions Eyrolles. 1973, 271 pages.

LETENDRE, André. **Analyse financière de la Communauté urbaine de Québec**. Québec, 1970.

PROVENCHER, Léo, *THIBAULT*, Jean-Claude. **Équipements et infrastructures**. Sherbrooke, Département de Géographie, Université de Sherbrooke. 1976, 178 pages.

———. **Dossier les arénas au Québec**. Québec, 00/11/1974, 8 pages.

Gouvernement du Québec
Ministère des
Affaires municipales